

FACULTÉ DE MÉDECINE DE PARIS

Année 1924

THÈSE

N° 296

POUR LE

DOCTORAT EN MÉDECINE

(Diplôme d'Etat)

PRÉSENTÉE PAR

MAURICE BESSON

Né à Saignes (Cantal), le 15 Février 1897

Quelques considérations à
propos du chauffage central en
matière d'hygiène domestique.

Président de thèse : M. le professeur Léon BERNARD

PARIS
LIBRAIRIE MARCEL VIGNÉ

13, RUE DE L'ÉCOLE DE MÉDECINE, 13

1924

100

396

THÈSE
POUR LE DOCTORAT
EN MÉDECINE

005

FACULTÉ DE MÉDECINE DE PARIS

Année 1924

THÈSE

N°

POUR LE

DOCTORAT EN MÉDECINE

(*Diplôme d'Etat*)

PRÉSENTÉE PAR

MAURICE BESSON

Né à Saignes (Cantal), le 15 Février 1897

Quelques considérations à
propos du chauffage central en
matière d'hygiène domestique.

Président de thèse : M. le professeur Léon BERNARD

PARIS
LIBRAIRIE MARCEL VIGNÉ

13, RUE DE L'ÉCOLE DE MÉDECINE, 13

1924



I. -- PROFESSEURS

MM.

Anatomie	NICOLAS,
Anatomie médico-chirurgicale	CUNÉO.
Physiologie.	Ch. RICHET.
Physique médicale	André BROCA.
Chimie organique et chimie générale.	DESGREZ.
Bactériologie	BEZANÇON.
Parasitologie et histoire naturelle médicale.	BRUMPT.
Pathologie et thérapeutique générales.	Marcel LABBÉ.
Pathologie médicale.	SICARD.
Pathologie chirurgicale.	LECÈNE.
Anatomie pathologique.	LETULLE.
Histologie	PRENANT.
Pharmacologie et matière médicale.	RICHAUD.
Thérapeutique	CARNOT.
Hygiène.	Léon BERNARD.
Médecine légale	BALTHAZARD.
Histoire de la médecine et de la chirurgie.	MÉNÉTRIER.
Pathologie expérimentale et comparée.	ROGER.
	GILBERT.
Clinique médicale	CHAUFFARD.
	ACHARD.
	WIDAL.
Hygiène et clinique de la première enfance.	MARFAN.
Clinique des maladies des enfants.	NOBÉCOURT.
Clinique des maladies mentales et des maladies de l'encéphale.	H. CLAUDE.
Clinique des maladies cutanées et syphilitiques.	JEANSELME.
Clinique des maladies du système nerveux.	GUILLAIN.
Clinique des maladies infectieuses	TEISSIER.
	DELBET.
Clinique chirurgicale	HARTMANN.
	LEJARS.
	GOSSET.
Clinique ophtalmologique.	De LAPERSONNE
Clinique urologique.	LEGUEU.
	COUVELAIRE.
Clinique d'accouchements.	BRINDEAU.
	JEANNIN.
Clinique gynécologique.	J.-L. FAURE.
Clinique chirurgicale infantile et orthopédie.	BROCA Auguste.
Clinique thérapeutique médicale.	VAQUEZ.
Clinique oto-rhino-laryngologique.	SEBILEAU.
Clinique thérapeutique chirurgicale	DUVAL.
Clinique propédeutique.	SERGENT.

II. -- AGRÉGÉS EN EXERCICE

MM.

ABRAMI. . . Pathologie médicale.
 ALGLAVE. . . Pathologie chirurgicale.
 AUBERTIN. . . Pathologie médicale.
 BASSET. . . Pathologie chirurgicale.
 BAUDOUIN. . . Pathologie médicale.
 BINET. . . Physiologie.
 BLANCHETIÈRE. Chimie biologique.
 BRANCA. . . Histologie.
 BRULÉ. . . Pathologie médicale.
 BUSQUET. . . Pharmacologie et matière médicale.
 CADENAT. . . Pathologie chirurgicale.
 CHAMPY. . . Histologie.
 CHIRAY. . . Pathologie médicale.
 CLERC. . . Pathologie médicale.
 DEBRÉ. . . Hygiène.
 I. de JONG. . . Anatomie pathologique.
 DUVOIR. . . Médecine légale.
 ÉCALLE. . . Obstétrique.
 FIESSINGER. . . Pathologie médicale.
 FOIX. . . Pathologie médicale.
 GARNIER. . . Pathologie expérimentale.
 HARVIER. . . Pathologie médicale.
 HEITZ-BOYER. Urologie.
 HOVELACQUE. Anatomie.
 JOYEUX. . . Parasitologie.

MM.

LABBÉ (Henri). Chimie biologique.
 LARDENNOIS. Pathologie chirurgicale.
 LE LORIER. . . Obstétrique.
 LEMAITRE. . . Oto-rhino-laryngologie.
 LEMIERRE. . . Pathologie médicale.
 LÉVY-SOLAL. . . Obstétrique.
 LHERMITTE. . . Pathologie mentale.
 LIAN. . . Pathologie médicale.
 MATHIEU. . . Pathologie chirurgicale.
 METZGER. . . Obstétrique.
 MOCQUOT. . . Pathologie chirurgicale.
 MONDOR. . . Pathologie chirurgicale.
 MOURE. . . Pathologie chirurgicale.
 MULON. . . Histologie.
 PHILIBERT. . . Bactériologie.
 RIBIERRE. . . Pathologie médicale.
 RICHEL Fils. . . Physiologie.
 ROUVIÈRE. . . Anatomie.
 STROHL. . . Physique médicale.
 TANON. . . Pathologie médicale.
 TIFFENEAU. . . Pharmacologie et matière médicale.
 VAUDESCAL. . . Obstétrique.
 VERNE. . . Histologie.
 VILLARET. . . Pathologie médicale.
 WELTER. . . Ophtalmologie.

III. -- AGRÉGÉS RAPPELÉS A L'EXERCICE

pour le service des examens

MM.

CAMUS. . . Physiologie.
 GOUGEROT. . . Pathologie médicale.
 GUÉNIOT. . . Obstétrique.

MM.

RETTERRER. . . Histologie.
 ROUSSY. . . Anatomie pathologique.

IV. -- AGRÉGÉS CHARGÉS DE COURS DE CLINIQUE

a titre permanent

MM.		MM.	
AUVRAY . . .	Clinique chirurgicale.	OMBREDANNE . . .	Clinique Chirurgicale. infantile.
CHEVASSU . . .	Clinique chirurgicale.	PROUST . . .	Clinique chirurgicale.
LAIGNEL-LAVASTINE . . .	Clinique médicale.	RATHERY . . .	Clinique médicale.
LEREBOLLET . . .	Clinique médicale infan- tile.	SCHWARTZ . . .	Clinique chirurgicale.
LÉRI. . . .	Clinique médicale.	TERRIEN . . .	Cliniq. ophtalmologique.
LCEPER. . . .	Clinique médicale.		

V. -- CHARGÉS DE COURS

MM. MAUCLAIRE, agrégé . . .	{	Chargé du cours de chirurgie orthopédique chez l'adulte pour les accidents du travail, les mutilés de guerre et les infirmes adultes
FREY		Stomatologie.
N		Éducation physique.
LEDoux-LEBARD		Radiologie clinique

Par délibération en date du 9 décembre 1798, l'École a arrêté que les opinions émises dans les dissertations qui lui seront présentées, doivent être considérées comme propres à leurs auteurs et qu'elle n'entend leur donner aucune approbation ni improbation.

A LA MEMOIRE DE MON FRERE RENE

Tombé au Champ d'Honneur.

A MA GRAND'MERE

A MON PERE ET A MA MERE

Hommage de filiale et respectueuse
reconnaissance.

A MON FRERE JEAN

MEIS ET AMICIS

A MON PRESIDENT DE THESE

MONSIEUR LE PROFESSEUR LÉON BERNARD
Professeur à la Faculté de Médecine de Paris;
Membre de l'Académie de Médecine;
Médecin de l'Hôpital Laënnec;
Commandeur de la Légion d'Honneur.

Nous apprécions hautement l'honneur
que nous a fait Monsieur le Professeur
Léon BERNARD, en acceptant la prési-
dence de cette thèse. Qu'il daigne agréer
l'expression de notre profonde gratitude

A MONSIEUR LE DOCTEUR TANON

Professeur agrégé à la Faculté de Médecine de Paris;
Chargé des cours à l'Institut de Médecine Coloniale;
Médecin Inspecteur des épidémies;
Chevalier de la Légion d'Honneur.

Monsieur TANON, après nous avoir
inspiré le sujet de ce travail, s'est inté-
ressé d'une façon constante à son déve-
loppement. Nous sommes heureux de
pouvoir lui en témoigner ici notre vive
reconnaissance.

A TOUS MES MAITRES

DANS LES HÔPITAUX ET A LA FACULTÉ.

Je dédie cette thèse.

INTRODUCTION

Il nous a semblé que depuis quelques temps certains accidents des voies respiratoires étaient en partie causés par l'excès de température, la sécheresse de l'air et les variations trop brusques des différents modes de chauffage qu'on désigne en général sous le nom de chauffage central.

Il ne semble pas qu'en France cette question ait beaucoup attiré l'attention. Ce sont plutôt les malades que les médecins qui incriminent à propos de divers phénomènes respiratoires le chauffage de leurs appartements; mais on peut dire que depuis quelques années, cette question apparaît comme pouvant prendre une place assez grande dans la pathogénie des maladies des premières voies aériennes. C'est ainsi que les sensations de sécheresse de la gorge, les angines granuleuses et certaines formes dites angines herpétiques, des bronchites sont attribuées par ceux qui en sont atteints au chauffage central, qui, quand il donne une température trop élevée, provoque des refroidissements brusques et prédispose aux maladies pulmonaires.

A l'étranger et en particulier dans certaines villes américaines où le chauffage central est plus répandu et où le climat est plus rigoureux, la question a déjà préoccupé quelques hygiénistes; nous aurons d'ailleurs l'occasion d'analyser leurs travaux dans le courant de notre thèse.

Il ne s'agit pas, bien entendu, de diminuer les mérites d'une installation qui a fait faire de grands progrès à l'hygiène, mais il importe d'en faire ressortir les inconvénients comme les avantages et de montrer que si le principe est excellent parce qu'il évite les variations trop brusques de

température dans les diverses pièces ou appartements en hiver, il peut devenir nuisible s'il n'est pas suffisamment surveillé et si on n'a pas pris quelques précautions pour assurer la ventilation et l'humidité de l'air.

Ce sujet est par conséquent un sujet d'hygiène simple et c'est un sujet d'hygiène domestique; il rentre dans l'hygiène de l'habitation et comme tel il est loin d'être à dédaigner. A notre époque un mode de perfectionnement appelle toujours un autre perfectionnement dans toutes les branches de l'art; on peut dire dans le cas particulier où nous nous sommes placés que le perfectionnement du chauffage nécessite un perfectionnement de la ventilation et c'est à ce titre que nous avons pensé intéressant d'aborder ce sujet que nous devons à la bienveillance de Monsieur Tanon qui ne nous a pas ménagé ses conseils en nous donnant libre accès dans son laboratoire de Médecine Coloniale et que nous prions d'agréer ici avec nos plus vifs remerciements l'hommage de notre respectueuse gratitude.

Pour mener à bien ce travail les concours ne nous ont pas manqué; Monsieur F. Bordas professeur suppléant au Collège de France, membre du Conseil supérieur d'hygiène publique, a mis aimablement sa bibliothèque à notre disposition; Monsieur le Docteur Dyé, chef des travaux pratiques de Bactériologie à l'institut de Médecine Coloniale a bien voulu faciliter nos recherches. Tous deux se sont intéressés à notre travail, ainsi d'ailleurs que notre ami le Docteur Karsenty qui nous a souvent aidé et encouragé par son bon sens pratique; qu'ils veuillent bien trouver ici l'expression de nos sincères remerciements.

Enfin avant de quitter la Faculté de Médecine de Paris c'est avec reconnaissance que nous remercions tous nos maîtres qui se sont intéressés avec bienveillance à notre éducation médicale et n'ont ménagé ni leur peine, ni leur temps. Nous n'oublions pas non plus nos camarades les Docteurs Alayrangues, Cohen, Dourmoussis, Panis, Interne des Hôpitaux, qui nous ont toujours réservé un accueil fraternel.

CHAPITRE PREMIER

Modifications que fait subir le chauffage central à l'atmosphère de nos appartements.

A. — Description des principaux modes de chauffage.

Bien que le sujet n'intéresse pas directement la pathologie, il n'en reste pas moins important puisque les différents systèmes ne présentent pas tous les mêmes inconvénients ou les mêmes avantages au point de vue de l'hygiène; on nous excusera donc de donner d'abord un résumé de la disposition générale des appareils usités dans le chauffage central.

Alors que dans le chauffage dit *local*, mode de chauffage qui est encore le plus couramment usité en France, l'appareil de combustion est placé directement dans la pièce à chauffer, il n'en est plus de même dans le chauffage dit *central*. Ici le foyer de combustion se trouve loin des appartements et il leur fournit la chaleur nécessaire par des conduites construites sur divers modèles.

Cette chaleur peut être introduite dans les appartements de plusieurs façons. Tantôt l'air envoyé dans les pièces passe sous une cloche chauffée par un calorifère, tantôt la chaleur est véhiculée par de l'eau ou de la vapeur d'eau circulant dans des conduites appropriées et transmettant leur calorifique à des surfaces de chauffe rayonnantes disposées dans les pièces.

Par suite nous pouvons distinguer trois modes de chauffage central:

Le chauffage par l'air chaud;

Le chauffage par l'eau chaude;

Le chauffage par la vapeur d'eau.

1° Le chauffage central par l'air chaud. — Dans le chauffage par l'air chaud, l'air peut être chauffé au contact du foyer de combustion lui-même ou bien au contact d'une surface de chauffe indépendante de ce foyer de combustion.

Le premier modèle est le plus usité par ce qu'il est le plus économique. Il est constitué par un calorifère le plus souvent métallique situé dans le sous-sol. Ce calorifère se compose d'un foyer avec tuyaux par lesquels les gaz de combustion cheminent avant de gagner le tuyau de fumée. Autour de ces tuyaux de chauffe se trouve une enveloppe de maçonnerie laissant un espace libre où l'air amené du dehors vient se chauffer. L'air est ensuite emporté dans des conduites qui le distribuent dans les différentes pièces.

Ce mode de chauffage est insalubre car l'air possédant une faible capacité calorifique, il faut le surchauffer pour qu'il fournisse aux locaux le nombre de calories nécessaires. Au contact des surfaces de chauffe, les poussières de l'air sont brûlées et lui transmettent une odeur désagréable, des propriétés irritantes pour les voies respiratoires.

Si l'air chaud est introduit dans les appartements près du plancher, il monte trop rapidement vers le plafond et diffuse mal dans les couches inférieures qui restent chargées d'air vicié et froid; au contraire si l'air chaud est introduit par le haut de la pièce, les orifices d'évacuation se trouvent habituellement placés dans le bas et il se fait une ventilation renversée qui n'a pour seul résultat que d'accumuler vers la partie inférieure de l'appartement l'air vicié au milieu duquel les habitants du local se trouvent constamment plongés.

En outre, pour ne pas provoquer des courants d'air violents dans les appartements, l'air chaud doit circuler assez lentement dans des tuyaux très larges, d'où perte de caloriques d'une part et perte d'emplacement de l'autre.

Enfin, les calorifères à air chaud, qu'il soient métalliques, construits en maçonnerie ou en céramique, nécessitent tou-

jours deux conduites: l'une pour amener l'air chaud vers les appartements, l'autre pour l'évacuation des gaz de combustion. Ces conduites doivent être indépendantes l'une de l'autre, sinon, par l'usage, elles finissent par s'altérer et il se constitue des fissures qui établissent des communications entre les deux conduites permettant le passage des gaz de combustion dans l'air des appartements.

L'emploi de l'air qui a passé sur des surfaces de chauffe à circulation d'eau ou de vapeur d'eau n'offre pas tous les inconvénients du système précédent. Les surfaces de chauffe se placent dans le sous-sol; l'air extérieur est amené à leur contact et de là dans les pièces à chauffer.

Cet air n'est plus souillé par des poussières brûlées, ni par des gaz de combustion, néanmoins, débouchant dans les salles près du sol, il a tendance à s'échapper très rapidement par les orifices d'évacuation situés au plafond, de telle sorte qu'il y a utilisation incomplète de la chaleur qui n'est pas suffisamment diffusée à travers les pièces.

2° Chauffage central par circulation d'eau chaude: — Ce mode de chauffage peut se faire à haute ou à basse pression suivant que la conduite destinée à amener l'eau dans les radiateurs communique ou ne communique pas avec l'atmosphère.

L'eau est contenue dans une chaudière. Lorsqu'on chauffe l'eau pénètre dans un tube qui part de l'une des parois de la chaudière, s'élève par cette conduite ascendante jusqu'à un vase d'expansion situé à la partie la plus élevée du local à chauffer et communiquant librement avec l'air extérieur. De ce vase d'expansion part une conduite de retour qui passe dans les divers appartements où sont disposés les radiateurs et ramène finalement à la chaudière l'eau qui a perdu la plus grande partie de son calorifique.

Le mouvement de circulation de l'eau à l'intérieur des conduites ascendante et de retour est produit par la différence de densité entre la colonne montante qui est chaude et la colonne descendante qui se refroidit peu à peu.

Ce mouvement se fait très lentement si l'eau circule sans pression parce que la différence de température entre la colonne ascendante et la colonne descendante est très faible. Aussi est-on obligé d'utiliser des grandes quantités de liquide et des conduites d'un diamètre considérable pour obtenir un rendement de chaleur suffisant. De plus, la mise en marche et l'arrêt des appareils sont extrêmement lents.

Tous ces inconvénients font que l'on a le plus souvent recours aux appareils à eau à haute pression. Ici le réservoir d'expansion ne communique plus avec l'atmosphère; l'eau en se chauffant comprime l'air contenu dans ce réservoir et elle le comprime d'autant plus que sa température continue à s'élever.

L'énorme pression de l'eau qui peut aller jusqu'à vingt atmosphères exige une solidité exceptionnelle des tubes et expose à des explosions redoutables.

Aussi pour parer aux inconvénients des deux procédés précédents, on a tenté d'utiliser le chauffage à eau avec une pression moyenne de 6 à 8 atmosphères; l'installation est trop onéreuse et tout danger d'explosion n'est point écarté.

3° Chauffage à la vapeur d'eau. — Le chauffage à la vapeur d'eau est vraiment le seul mode de chauffage central qui mérite actuellement d'être conservé. En effet, à poids égal, la vapeur d'eau lorsqu'elle se condense dégage 20 fois plus de calories que l'air à 100° et 5 fois plus de calories que l'eau à 100°. C'est donc là le meilleur agent de transmission du calorique et c'est en même temps le plus économique car il suffit de 1 kilogramme de houille pour produire 7 à 8 kilogrammes de vapeur.

D'autre part, avec une pression faible, la vapeur circulant plus vite que l'eau, il suffit d'avoir recours à des conduites de petit calibre.

Le principe du chauffage par la vapeur d'eau est assez simple. L'eau est chauffée dans une chaudière située dans le sous-sol, la vapeur qui se dégage passe dans un tube ascendant qui aboutit à des radiateurs disposés dans les

pièces à chauffer. Dans ces radiateurs la vapeur se condense, y abandonne ses calories. De ces radiateurs partent des tubes de retour qui se collectent en un tube unique ramenant vers la chaudière l'eau résultant de la condensation de la vapeur. Les tubes de retour communiquent avec l'atmosphère en un point de leur parcours, soit pour permettre à l'air des conduites de s'échapper à l'arrivée de la vapeur, soit pour laisser l'air du dehors revenir quand le chauffage est suspendu.

C'est bien là le mode de chauffage le mieux compris jusqu'alors pour le chauffage d'une maison particulière. Tout danger d'explosion se trouve écarté car la pression ne dépasse pas un tiers d'atmosphère; son fonctionnement n'exige pas de personnel spécial ni de surveillance assidue; seule l'installation reste onéreuse.

Au contraire, lorsqu'il s'agit de chauffer un groupe de bâtiments séparés les uns des autres, tels que les divers pavillons d'un hôpital, il est nécessaire de donner à la vapeur d'eau une pression suffisante si l'on veut employer un appareil de chauffage unique. Cette pression peut atteindre cinq atmosphères si l'on désire faire parcourir à la vapeur des distances de 500 à 600 mètres.

Chaque bâtiment tributaire de cette distribution doit être muni d'un appareil appelé « *détendeur ou régulateur* » qui règle la pression de la vapeur d'eau. Ce régulateur est appareil délicat et fort coûteux.

De plus, ce mode de chauffage nécessite une longue canalisation circulant en sous-sol et malgré l'emploi de calorifuges, il y a une déperdition de calorifique de 20 0/0. Les explosions sont toujours à redouter; la manipulation du générateur est délicate et nécessite un personnel expérimenté.

Après ce court aperçu sur le mécanisme des différents modes de chauffage central, nous voyons donc que le chauffage par la vapeur d'eau à basse pression reste le moyen le plus pratique et le plus économique.

Mais devons-nous le considérer comme étant vraiment le

mode de chauffage idéal, satisfaisant en même temps toutes les règles de l'hygiène domestique ?

Certes, de grands progrès ont été réalisés depuis quelques années dans les divers moyens de chauffage mis en œuvre pour assurer le confortable en même temps que l'hygiène de nos maisons modernes. L'hygiène domestique a subi des transformations profondes. Elle a suivi les progrès de la science dont elle est tributaire et nous savons à quel point elle a bénéficié des récentes découvertes faites dans le domaine de la chimie, de la physique, de la mécanique. Nous connaissons les innombrables applications industrielles de ces sciences au génie sanitaire, lorsqu'elle fait appel aux notions qu'elle leur doit pour la construction, l'aménagement et plus particulièrement pour l'éclairage, le chauffage et la ventilation de l'habitation salubre.

Est-ce à dire que nous soyons parvenus à munir nos appartements d'un mode de chauffage idéal, qu'il ne nous reste plus rien à faire dans cette voie ? Il serait insensé de penser que l'on puisse ainsi atteindre la perfection en quelque branche de l'art que ce soit !

Les progrès rapides des sciences et de leurs applications domestiques n'ont pas toujours été l'occasion immédiate de nouvelles victoires sanitaires. L'hygiène en a parfois pati, mais elle n'en a jamais que momentanément souffert, sachant vite au mal opposer le remède.

Il nous semble donc que le chauffage central bien compris n'est malheureusement pas sans présenter encore de réels inconvénients et c'est sur ces derniers que nous voudrions attirer l'attention des gens compétents qui pourraient y apporter quelque amélioration.

Nous croyons même que dans les maisons particulières, les habitants pourraient s'entourer de certaines petites précautions qui ne seraient pas sans avoir un retentissement marqué sur leur état de santé.

B. — *Modification de la température*

C'est ainsi qu'il nous a été donné à maintes reprises d'en-

registrar des variations très sensibles de la température dans les appartements pourvus du chauffage central. Alors que la température moyenne doit osciller chez nous entre 13° et 18°, mais ne jamais dépasser 20°, ni tomber au-dessous de 10°, il n'est pas rare de constater des températures de 25°, 26° et même 27° dans les pièces.

Ces températures anormales paraissent assez bien supportées par les occupants parce que la chaleur est également répartie dans les salles, cependant elles ne sont pas sans avoir une influence néfaste sur l'organisme et entraînent à la longue toute une série de troubles portant plus particulièrement sur l'appareil respiratoire et le système nerveux, troubles sur lesquels nous nous proposons d'ailleurs d'insister plus longuement dans un des chapîtres suivants.

C. — *Modifications de l'état hygrométrique de l'air.*

Ces hautes températures modifient en outre sensiblement l'état hygrométrique de l'air contenu dans les appartements.

La chaleur étant fournie par irradiations des appareils dans lesquels circulent l'eau ou la vapeur d'eau, on comprend qu'il ne se fasse aucun appel d'air par les joints des portes et des fenêtres, comme les choses se passent avec les autres modes de chauffage. L'air de ces appartements surchauffés n'ayant plus aucune communication avec l'air extérieur se dessèche rapidement; il ne peut entretenir le degré d'humidité qui lui convient pour remplir les meilleures conditions nécessaires à la vie de l'homme. Quoiqu'il soit de plus en plus apte à contenir de grandes quantités de vapeur d'eau à mesure qu'il s'échauffe, son déficit de saturation devient de plus en plus grand lorsque la température s'élève par le fait qu'il ne sait où emprunter la vapeur d'eau qui lui serait utile.

Un grand nombre d'auteurs ont trouvé que le degré hygrométrique le plus favorable à la vie de l'homme oscille entre 30 et 35 p. cent. Si on considère qu'en France l'humidité moyenne de l'atmosphère extérieure est de 70 p. 100,

on voit cependant que l'organisme s'adapte assez bien à un degré d'humidité aussi élevé.

Il n'en est plus de même lorsque l'atmosphère s'appauvrit en vapeur d'eau, que l'humidité de l'air s'abaisse au-dessous de la limite inférieure de 30 p. 100. Les moyens de défense, mis en œuvre par l'organisme deviennent alors trop violents. D'après Welpert, à température égale, on évapore par la peau dans un air très sec, une quantité d'eau sensiblement double de celle qu'on évapore dans un air très humide. Or dans les appartements pourvus de chauffage central, il n'est pas rare de voir le degré d'humidité de l'air s'abaisser considérablement, jusqu'à tomber au-dessous de 20 p. 100, d'après les auteurs américains que cette question a préoccupé beaucoup plus qu'il ne paraît en France.

D. — *Influence de l'abaissement de l'état hygrométrique de l'air sur le nombre des poussières*

Cette trop grande sécheresse de l'air a non seulement une influence directe sur la vie normale de l'individu, mais elle a aussi une influence sur le nombre des poussières tenues en suspension dans l'atmosphère.

On ne peut se douter des kilogrammes de poussières que contient un appartement urbain, surtout aux étages inférieurs. Les tapis, les tentures, les rainures de parquets, les bibelots de toute sorte sont autant de véritables nids où viennent s'accumuler indéfiniment des poussières que les domestiques ne font d'ailleurs que remuer. Or il n'est plus à démontrer que l'air sec a tendance à en contenir un plus grand nombre que l'air humide.

Les affections très variées auxquelles donnent lieu toutes les poussières ont été mises en évidence par les travaux remarquables de nombreux hygiénistes. Qu'elles pénètrent dans l'organisme humain par les voies respiratoires ou par les voies digestives, elles ne sont pas sans en altérer les fonctions, soit qu'elles se comportent comme des substances inertes et exercent une action purement mécanique sur nos

organes, soit qu'elles se fassent les vecteurs de microorganismes à travers les tissus, ou bien qu'elles exercent une action générale plus ou moins toxique par le fait que leur caractère chimique les rend aptes à se solubiliser dans nos humeurs, à passer dans le sang et dans l'économie.

La plus grande partie de ces poussières sont d'origine inorganique. Ce sont des particules de charbon provenant des foyers de combustion, de silice, de sels terreux provenant de la surface du sol et apportés dans les appartements par les chaussures. Outre ces particules inorganiques, il y a toujours, voltigeant dans l'air, une plus ou moins grande quantité de filaments d'origine végétale ou animale. Mais ce qui est autrement important pour l'hygiène que ces déchets de la vie qui n'ont qu'une action mécanique locale sur nos organes, ce sont les nombreux germes pathogènes en suspension dans l'air et qui appartiennent tous aux groupes les plus inférieurs du monde organique. Dans une chambre à coucher de la rue Monge, Miquel a trouvé plus de 5.000 microbes par centimètre cube d'air et plus de 14.000 dans les salles de Pitié.

D'autre part, Kiener et Aldibert ont montré qu'ils sont plus nombreux dans l'air des appartements pendant la présence des habitants par le fait que les poussières sont déplacées. Analysant l'air d'une chambre d'une caserne aux différentes heures de la journée, ils sont arrivés aux résultats suivants :

A 4 heures du matin. — 41.000 microbes par centimètre cube d'air.

A 6 heures (lever des hommes), 220.000 microbes par centimètre cube d'air.

A 1 heure (les hommes dehors), 32.000 microbes par centimètre cube d'air.

CHAPITRE II

Influence sur l'organisme de l'air modifié par le chauffage central.

Nous pouvons donc incriminer le chauffage central de faire subir de grandes modifications à l'air contenu dans les appartements, modifications qui portent principalement sur sa température, sur son état hygrométrique, sur le nombre des poussières et enfin sur sa ventilation défectueuse qui tend à lui faire acquérir peu à peu tous les attributs de l'air confiné.

A. — *Influence de l'air libre sur la santé.* — Or il est reconnu depuis longtemps que l'air extérieur a un effet stimulant sur l'organisme humain, que souvent il est un puissant facteur de défense contre la maladie. A ce sujet nous ne ferons que citer les bons résultats obtenus le plus souvent par le seul transfert d'un tuberculeux hors des logements insalubres des grandes cités; d'ailleurs nous ne pouvons pas douter un instant des merveilleuses guérisons obtenues par les cures d'air pratiquées sur une vaste échelle dans tous nos splendides sanatoria de France.

En dépit de toutes les expériences et de toutes les recherches scientifiques pratiquées durant ces dernières années, nous n'avons pas toujours une explication précise de la cause des effets merveilleux de l'air extérieur sur l'organisme. Peut-être sont-ils dus à l'action des rayons ultraviolets sur l'hémoglobine du sang, peut être aux effets stimulants de ces rayons sur les globules blancs qui phagocytent

les germes pathogènes, peut-être encore aux différentes excitations de la température et de l'air extérieur sur les capillaires cutanés, produisant une accélération de la circulation et de la nutrition.

B. — *Troubles occasionnés par la trop grande sécheresse de l'air.* — Toutefois, dans un article publié dans le Journal « Of the American Medical Association », Ellen Reynolds insiste plus particulièrement sur le fait, mis en évidence récemment, que la différence d'humidité entre l'air extérieur et l'air de nos habitations, plus spécialement lorsque ce dernier est soumis au chauffage central peut être considéré comme étant un facteur important dans l'amélioration et la guérison de nombreuses maladies.

Partant de cette constatation, cet auteur déplore les conditions insalubres dans lesquelles sont obligés de vivre la plupart des citoyens pendant toute la saison froide. Une documentation solide l'amène à pouvoir certifier que c'est surtout par suite de son faible degré d'humidité que l'air des appartements pourvus du chauffage central est surtout nuisible, et il ajoute qu'en Amérique les maisons les mieux construites n'échappent pas à cet inconvénient.

Des expériences faites dans les salles de *The School of Economics, Cornell University* ont montré combien il était difficile de maintenir une bonne humidification de l'air dans les pièces chauffées par le chauffage central. Pendant 6 mois de l'hiver on a observé la température et l'état hygrométrique de l'air de ces salles et la comparaison en a été faite avec l'air extérieur. Les pièces où se prenaient ces observations étaient toutes pourvues d'un radiateur réglable placé sous une fenêtre qui fut tenue entr'ouverte pendant toute la durée des expériences. La porte située en face de cette fenêtre était ouverte pendant 10 minutes toutes les heures. Ainsi on peut dire que la ventilation était permanente et paraissait suffisante. Tous les efforts nécessaires furent tentés pour maintenir l'air des salles dans les meilleures conditions possibles. Sitôt que le thermomètre dans les salles montait

au-dessus de 20° , le chauffage était ralenti jusqu'à ce que l'atmosphère ait repris une température normale.

On pouvait tout de même croire que par ces précautions on réalisait des conditions qui devaient être meilleures que celles observées dans la plupart des habitations où aucune méthode n'est appliquée pour refroidir ou humidifier artificiellement l'air. En effet les plus grands écarts de température notés furent de 15 et 25° , ce qui donne une moyenne de 20° , chiffre très voisin de celui de la température la plus favorable. Or en dépit de cette température convenable qu'on était arrivé à maintenir, on constata que l'état hygrométrique de l'air des salles était loin de satisfaire les conditions qu'il doit remplir pour être le plus favorable à la respiration.

Tandis qu'Ellen Reynolds et bien d'autres auteurs estiment que c'est dans un air renfermant de 30 p. 100 à 55 p. 100 d'humidité que l'homme a la plus agréable sensation de bien-être, il se trouva que la moyenne des observations faites sur l'état hygrométrique de l'air de ces salles pendant les 6 mois d'expériences fut de 22 p. 100, chiffre, on le voit, bien inférieur au minimum d'humidité exigé pour la bonne santé.

Les occupants de ces diverses salles souffrirent, malgré l'hiver, d'une légère irritation de la peau, d'une irritation des muqueuses du nez, du pharynx, malgré toutes les mesures hygiéniques prises par chacun pour prévenir ces troubles.

Les mauvais effets de cet air trop sec sur l'organisme furent encore mis en évidence, nous dit plus loin Ellen Reynolds, pendant l'épidémie de grippe de 1918 où les statistiques rassemblées dans les divers hôpitaux de l'Amérique montrèrent que la mortalité avait été plus élevée lorsque l'humidité de l'air était basse. Le même auteur attire également l'attention sur l'amélioration qui ne manque pas de survenir chaque fois que l'on soustrait des enfants ou des

adultes malades à ces *atmosphères désertiques* pour les transférer dans un air sain.

Ailleurs C. W. Armspack établit, d'après une récente étude portant sur 3612000 cas et rapportée par le *Weather Bureau* des Etats-Unis, que l'humidité idéale est aux environs de 51 p. 100 et que toute variation au-dessus ou au-dessous de cette limite a un effet marqué sur la santé.

La peau est l'organe qui semble être le premier affecté par la trop grande sécheresse de l'air, puis les muqueuses nasales, pharyngiennes, les muqueuses de tout l'arbre respiratoire qui ne sont que la continuation de la peau à l'intérieur de l'organisme.

Pour Ellen Reynolds, l'explication des mauvais effets de cette atmosphère semble résider dans le fait que lorsque l'air est chaud et anormalement sec, il produit une augmentation considérable de l'excrétion de sueur à la surface de la peau. Cette évaporation cutanée entraîne rapidement une perte de calorifique, d'où un abaissement brusque de la température centrale; or nous savons que l'homme possède la propriété de maintenir sa température intérieure à un degré qui est sensiblement toujours le même. Pourvu d'un système nerveux qui, comme l'a montré Claude Bernard, joue le rôle de régulateur, notre organisme réagit contre l'abaissement de la température en fabricant de la chaleur et c'est au travail des muscles que cette chaleur est demandée. Le centre régulateur de la chaleur recevant une excitation venue de l'extérieur réagit contre l'abaissement de température en mettant en branle tous les muscles du corps par une série de frissons. Nous verrons plus loin que cette excitation continue du centre calorifique chez les individus placés dans une atmosphère défavorable n'est pas sans avoir de graves inconvénients sur le système nerveux en général.

Si nous nous en tenons aux accidents survenus chez les occupants des salles où se passèrent les expériences que nous avons rapportées plus haut, nous pouvons leur trouver une explication assez simple dans les modifications apportées à

l'air des salles par le chauffage. En effet, quand nous sommes au dehors par un jour froid et que nous respirons l'air à une température extérieure variant de 15° à -10° , air qui contient de 60 à 100 p. 100 d'humidité, nous n'éprouvons aucune irritation sur nos muqueuses pituitaires, pharyngiennes et pulmonaires parce qu'elles sont largement imprégnées par l'humidité extérieure; les sécrétions naturelles n'ont pas à intervenir pour rétablir l'équilibre. Mais si nous introduisons le même air dans une salle et que nous le chauffions à 17 ou 22° , l'air a seulement de 18 à 22 p. 100 d'humidité; il est par conséquent trop sec. En passant sur la peau et les muqueuses, son avidité pour l'eau étant encore accrue par le fait que sa température s'est élevée, il absorbe l'humidité du corps et il s'ensuit une déperdition de chaleur pour l'organisme. Les sécrétions naturelles des muqueuses sont desséchées, de nombreuses crevasses s'y produisent et voilà autant de portes ouvertes à l'infection.

D'autre part si l'on considère que les sécrétions normales des muqueuses ont un haut pouvoir bactéricide, la protection de ces portes d'entrée n'étant plus suffisamment assurée, l'organisme devient rapidement la proie de tous les germes pathogènes contenus dans l'air.

Cette sécheresse de l'air suffit à elle seule pour expliquer les nombreuses imperméabilités nasales, les coryzas chroniques simples ou hypertrophiques dont souffrent les habitants et qui les conduisent à la longue à une anosmie relative. Ces lésions entraînent fatalement une gêne de la respiration nasale avec toutes ses conséquences qui sont déjà favorisées par l'irritation permanente, la sensation de sécheresse dont souffrent continuellement le larynx et le pharynx. Les picotements laryngés, la toux, la raucité de la voix, les amygdalites, les végétations adénoïdes chez l'enfant, les laryngites et pharyngites chroniques ne sont pas rares. Parmi ces dernières, une des plus constantes est la pharyngite granuleuse, les granulations étant ni plus ni moins qu'un mode de défense, une hypertrophie du tissu lymphoïde de la mu-

queuse pharyngienne luttant contre les microorganismes apportés par l'air et les poussières.

A côté de ces perturbations qui affectent les muqueuses de l'arbre respiratoire et la peau, il ne faut pas oublier que l'air trop sec a aussi une influence des plus défavorables sur le système nerveux.

La constante régulation assurée par les nerfs de la peau, l'excitation permanente des centres régulateurs de la température en vue de compenser la perte de chaleur provoquée par la sudation excessive aboutissant finalement à une tension nerveuse, à une irritation, bientôt suivie d'une grande dépression.

Si l'on considère qu'en France, ce sont surtout les appartements des intellectuels qui sont pourvus du chauffage central, on ne sera pas étonné que, dans une pareille atmosphère, le travail cérébral devienne plus difficile, qu'il entraîne des céphalagies rebelles, un état de lassitude continu avec instabilité du caractère. D'autre part, les professeurs, les médecins, les avocats, les lettrés de toute espèce, sont tous des individus dont l'esprit est continuellement tendu et auxquels l'exercice perpétuel des facultés cérébrales a fait acquérir à leurs centres intellectuels une activité toute spéciale en même temps qu'une susceptibilité toute particulière qui fait que les troubles produits par l'air trop sec sont d'autant plus précoces et d'autant plus prononcés. Chez eux le système nerveux de l'appareil végétatif est le premier touché. Les grandes fonctions de la vie végétative sont rapidement atteintes; la digestion, la respiration, toutes les sécrétions en général s'accomplissent avec moins de vigueur et bientôt tous ces intellectuels vont grossir le nombre des dyspeptiques, des malades atteints d'affections chroniques des voies urinaires et autres infirmités auxquelles l'abus de la vie sédentaire n'aurait pu les conduire qu'au bout de longues années.

C. — *Troubles occasionnés par la pénétration des poussières à l'intérieur de l'organisme.* — L'air trop sec présen-

te encore un autre inconvénient. En desséchant les muqueuses de l'arbre respiratoire, il exerce une influence sur l'épithélium à cils vibratils qui les recouvre et prive ces muqueuses d'un moyen de défense naturel qui, à l'état normal, joue un grand rôle dans la protection de l'organisme contre la pénétration des poussières. La barrière qu'offre cet épithélium, lorsqu'il est sain, est si efficace que le plus souvent aucune particule nocive ne peut pénétrer jusqu'aux alvéoles pulmonaires.

Mais pour qu'il puisse jouer ce rôle de protection il faut qu'il se trouve dans des conditions atmosphériques normales et l'abaissement de l'état hygrométrique de l'air est une sérieuse entrave à son fonctionnement. Nous n'avons pas à sortir du cadre de l'hygiène domestique pour démontrer toutes les conséquences graves qui peuvent résulter du fait que les poussières peuvent pénétrer dans l'organisme. Elles peuvent être des plus dangereuses, surtout chez les personnes délicates ou qui sont déjà atteintes d'affections des voies respiratoires et l'expression de *zônes désertiques* employée par Ellen Reynolds pour qualifier l'atmosphère des appartements pourvus du chauffage central ne nous paraît plus tant exagérée.

Hypocrate disait déjà que l'air est le réceptacle des germes qui causent les maladies. En réalité, il fallut arriver à Pasteur pour trouver une démonstration de l'existence dans l'atmosphère de microbes ou de champignons vivants le plus souvent englobés dans les poussières.

Ces dernières contiennent en outre tous les détritux de la vie, tous les déchets, tous les produits de combustion, tous les produits provenant de l'usure des surfaces. Il n'est pas étonnant qu'elles jouent un grand rôle dans la propagation des maladies infectieuses et plus encore peut-être dans la prédisposition à ces maladies en facilitant l'inoculation microbienne.

On dira peut-être que tous les microbes contenus dans les poussières ne sont pas pathogènes et que l'organisme est

puissamment armé pour la défense : cils vibratils, mucus, phagocytose, mais cela suppose l'intégrité de ces moyens de défense et nous avons déjà montré les graves altérations que la sécheresse de l'air leur fait subir. Le tissu amygdalien enflammé et hypertrophié est des plus vulnérable et c'est par lui que pénètrent la diphthérie, la scarlatine et peut-être d'autres infections.

Ce serait une erreur d'ailleurs de croire que les poussières pénètrent dans l'organisme uniquement par l'appareil respiratoire. Les expériences de MM. Calmette et Guérin ont montré que les poussières apportées par la respiration dans la salive sont dégluties avec cette dernière, arrivent dans le tube digestif, où elles sont reprises par les lymphatiques, déversées dans la grande circulation et de là disséminées dans le poumon. D'après les travaux de MM. Vansteenberghe et Grisez, expérimentant sur un animal soumis à l'inhalation de poussières charbonneuses, il résulte que la ligature de l'œsophage atténue ou empêche l'anthraxose. Au contraire l'obturation d'une bronche n'empêche pas cette anthraxose de se produire dans la partie du tissu pulmonaire qui n'est plus en contact avec l'air.

D. — *Troubles dus aux trop hautes températures.* — Les hautes températures enregistrées dans les appartements pourvus du chauffage central peuvent encore favoriser l'invasion de l'organisme par les germes pathogènes par un autre mécanisme.

Certes, l'homme à l'état normal est peu influencé par les variations de la température; il les supporte assez bien et sans aucun dommage, même quand elles sont très étendues et très brusques. Quel est celui qui, dans les climats un peu rudes, ne s'expose journellement et sans qu'il en résulte aucun inconvénient, à des variations de 30 à 40°, quand il passe par exemple en hiver d'un appartement chauffé à 15 ou 20°, à l'air extérieur dont la température est souvent de — 10 et même — 15° ? Et dans le cas qui nous occupe les

variations sont encore plus sensibles puisque nous avons vu le thermomètre monter jusqu'à 26 et 27°.

Le mécanisme régulateur du calorique animal, quelque parfait qu'il soit théoriquement, est un mécanisme délicat et par suite sujet à se déranger. Il est intimement lié à l'intégrité du centre régulateur qui est lui-même sous la dépendance du système nerveux. Si cette intégrité, pour une cause ou pour une autre est entamée, la réaction fait défaut et il en résulte des troubles plus ou moins graves de la circulation, des congestions souvent passagères, mais parfois persistantes et dans ces cas on est en présence d'une véritable maladie se localisant tantôt sur un organe, tantôt sur un autre, suivant la susceptibilité individuelle et le lieu de moindre résistance.

De plus, si la plupart des maladies sont dues à une infection microbienne, il n'en est pas moins certain que presque toutes sont dues à des agents qui vivent habituellement dans les replis de nos muqueuses à l'état de parasitisme inoffensif et que le réveil de leur virulence est le fait de l'action brusque du froid sur l'économie. Il en est ainsi pour les angines simples, pour les pneumonies dont les agents sont les hôtes normaux des muqueuses buccales, pharyngées et respiratoires, où ils se trouvent à peu près constamment et s'ils deviennent à un moment donné pathogènes, c'est uniquement à la faveur de la modification du terrain, modification circulatoire, nutritive ou autre, déterminée par le froid.

Le refroidissement brusque pourrait encore être rendu responsable d'un grand nombre d'autres maladies: telles sont le rhumatisme articulaire aigu, l'hémoglobinurie paroxysmiques, certaines néphrites, la congestion cérébrale, certaines paralysies, etc...

D'autre part, les expériences de Wurtz nous ont montré que sous l'influence de la chaleur, les microbes des cavités naturelles passent dans le sang. Cet auteur expérimentant sur 15 souris blanches qui ont été maintenues dans une étuve à 50° jusqu'à leur mort, constate que le sang de 8 de ces souris est infecté et donne soit des cultures de microcoques,

soit des cultrues de bacilles, tous aérobies. La contre épreuve faite sur 15 autres souris mortes rapidement à la suite de l'inhalation de chloroforme n'a donné qu'un seul cas positif. Nous voyons donc d'une façon tangible combien la chaleur met l'organisme en état de moindre résistance, puisqu'elle favorise et provoque l'envahissement du sang par les microbes des cavités naturelles. Tout le monde sait combien d'accès de fièvre paludéenne ou d'attaques de dysenterie sont provoqués par l'exposition prolongée à la chaleur. Vincent a montré que la virulence du tétanos était accrue en exposant à la chaleur les animaux inoculés.

Nous avons pensé que les hautes températures des appartements chauffés par le chauffage central devaient avoir une influence sur la tension artérielle. Nos expériences pratiquées sur les occupants de ces pièces ne nous ont pas donné des résultats concluants. Par contre, nous avons pu constater une notable accélération du pouls et de la respiration survenant après quelques minutes de présence dans les températures de 26 et 27°. Dès que les habitants passaient dans l'air extérieur, la respiration et le pouls reprenaient leur rythme normal. Nous voyons donc, d'après nos expériences que le chauffage central semble avoir peu d'influence sur la tension artérielle.

E. — *Troubles dus à la mauvaise ventilation.* — Enfin nous devons signaler encore un inconvénient fréquent dans les maisons particulières qui font usage du chauffage central, c'est celui du à la ventilation défectueuse. Les appartements se trouvent ainsi transformés en espaces clos dans lesquels l'air contenu est peu à peu modifié par les produits inhérents à la présence de l'homme, c'est-à-dire les produits de son exhalation pulmonaire et cutanée. L'atmosphère s'appauvrit en oxygène et s'enrichit en acide carbonique, prenant ainsi tous les attributs de l'air confiné.

Nous croyons inutile d'insister sur l'influence nospive qu'il peut exercer sur la santé des personnes qui séjournent dans ces appartements. Nous savons qu'il augmente notablement

leur réceptivité pour les maladies infectieuses et plus particulièrement pour les maladies infectieuses des poumons.

La vie dans l'air confiné aboutit peu à peu à une intoxication chronique; l'attention n'est point attirée; l'empoisonnement est lent, la santé s'altère rapidement et on peut dire que l'air confiné, c'est le développement anormal de l'enfant, la chlorose de la jeune fille, la phtisie pulmonaire de l'adolescent.

CHAPITRE III

Moyens hygiéniques de remédier aux inconvénients du chauffage central

En présence de tous ces troubles dus aux atmosphères malsaines créées par le chauffage central, nous sommes naturellement amenés à penser qu'il doit exister des moyens de pallier à tous ces inconvénients.

A. — *Nécessité d'une bonne ventilation.* — Et d'abord, au point de vue de la salubrité de l'habitation, une indication formelle, capitale, s'impose, c'est de maintenir dans les appartements où nous passons la meilleure partie de notre existence, un air pur aussi semblable que possible à l'air libre et pour cela il faut assurer le renouvellement permanent de l'atmosphère intérieure en établissant des courants réguliers du dehors vers le dedans et vice-versa.

Morin pose comme principe que « tout appareil ou système de chauffage qui, par lui-même, n'assure pas un renouvellement suffisant et régulier de l'air, ou qui n'est pas combiné avec des dispositifs qui produisent ce renouvellement, est insalubre ».

Le Congrès d'hygiène de 1900 a tenu du reste à témoigner une fois de plus l'importance que la science sanitaire attache à la ventilation comme condition de salubrité de l'habitation, en votant les conclusions suivantes: « *Toutes les pièces d'un appartement devront être parfaitement ven-*

tilées. L'air doit y être incessamment renouvelé aussi bien l'hiver que l'été, par les moyens les plus divers adoptés aux différents climats, à la seule condition qu'il n'en résulte aucune gêne pour les habitants ».

Certes, si d'une manière générale on tient compte de toutes ces règles, lorsqu'il s'agit de la ventilation des ateliers où la responsabilité d'un patron est en jeu, il n'en est plus de même dans les appartements particuliers où la seule préoccupation des habitants est d'en assurer le chauffage.

L'éducation du public est entièrement à faire sur la question de l'aération. Il est nécessaire de répéter sans relâche que la ventilation permanente des locaux habités est capitale. On a trop l'habitude de fermer hermétiquement toutes les ouvertures dès que la température extérieure se refroidit.

Si l'on considère que dans les appartements chauffés par le chauffage central, l'appel d'air qui se fait par les joints des portes et des fenêtres est insignifiant, il est de toute évidence que seule la différence de température entre l'air extérieur et l'air intérieur qui tendent à équilibrer leur tension ne peut pas suffire à établir une ventilation convenable.

On est donc amené à avoir recours à la ventilation artificielle pour assurer d'une manière efficace et permanente le remplacement de l'air vicié par de l'air pur.

Certes, la ventilation intermittente, pratiquée en ouvrant les fenêtres plusieurs fois par heure pour une courte durée, est un bon moyen d'assurer la pureté de l'atmosphère intérieure, mais elle n'est pas toujours sans soulever les protestations des occupants et elle les astreint à une obligation qui ne tarde pas à les lasser.

Nous ne croyons pas devoir décrire ici les divers modes de ventilation artificielle. Laissant de côté les procédés qui utilisent soit la propulsion, soit l'aspiration pour faire pénétrer l'air du dehors, parce que ce sont là des méthodes dispendieuses qui ne conviennent qu'aux salles de spectacles, de même nous éliminerons tous les appareils de ventilation qui ne font qu'agiter l'air sans le renouveler, comme cela se

produit avec les pankas ou les appareils hélicoïdaux électriques que l'on place au milieu d'une pièce. Nous nous permettrons cependant de rappeler les petits moyens de ventilation qui nous paraissent les plus pratiques.

Tout d'abord l'air que l'on se propose d'introduire dans un local doit être aussi pur que possible. Aussi convient-il de le prendre directement et par le chemin le plus court à l'atmosphère extérieure en établissant la prise, non pas au ras du sol, ce qui serait insalubre, mais un peu au-dessus. Ensuite, comme l'air expiré est chaud et monte vers le plafond, les orifices de sortie de l'air vicié se trouveront à la partie supérieure des appartements. Nous placerons au contraire les orifices d'entrée à la partie inférieure, de façon à réaliser une ventilation ascendante qui est la seule rationnelle.

Comme orifices d'entrée de l'air, nous pourrions employer soit les vitres perforées d'Appert, avec registres pleins pour la modération du courant, soit les vitres contrariées du Docteur Castaing. Ou bien nous pourrions pratiquer franchement des orifices en face les radiateurs de telle façon que l'air neuf, dès sa pénétration, sera porté à une température douce et agréable. Cependant nous n'oublierons pas que l'intensité de la ventilation étant proportionnelle à l'écart entre la température du dehors et celle de l'intérieur, ces orifices devront être munis de fermetures à persiennes qui permettront de les ouvrir plus ou moins largement.

L'évacuation de l'air vicié sera assurée par des impostes mobiles placés en haut des fenêtres, ou bien encore par des corniches ventilatrices ou briques perforées situées à la partie supérieure des parois de la façade.

Nous ne prétendons d'ailleurs pas assurer par des moyens aussi simples une ventilation idéale, mais du moins, bien appliqués, ils marqueront déjà un certain progrès sur ce qui a été fait jusqu'ici pour l'aération des maisons particulières.

B. — *Humidification de l'air.* — Quant à ce qui touche à l'humidification de l'air, le problème est peut-être plus

difficile. Nous avons vu en effet dans notre deuxième chapitre que dans les expériences pratiquées à the School of Home Economics, on n'était pas parvenu à maintenir un état hygrométrique satisfaisant malgré que l'on ait fait tout le nécessaire pour assurer une ventilation suffisante.

Néanmoins, nous pensons que l'on peut remédier en majeure partie à la trop grande sécheresse de l'air en disposant sur les radiateurs des récipients d'eau présentant une large surface d'évaporation.

Ellen Reynolds conseille d'avoir dans les appartements des plantes à larges feuilles. Nous savons en effet que l'excès de l'eau absorbée par les racines est évaporée par les feuilles. Cependant il ne faut pas oublier que les végétaux sont des êtres vivants comme les animaux, qu'ils respirent et que par suite ils appauvrissent en oxygène l'air qui les environne tandis qu'ils y rejettent du gaz carbonique. Donc, en principe, cette méthode ne sera employée que lorsque on aura la certitude d'avoir établi une bonne ventilation.

Il semble d'ailleurs que l'auteur n'ait pas tenu compte de cette observation courante que les plantes exposées dans une pièce chauffée par le chauffage central se dessèchent et meurent parce que l'état hygrométrique de l'air est toujours inférieur à leurs besoins.

C. — *Surveillance de la température.* — Une autre mesure s'impose encore pour prévenir cette sécheresse de l'air, c'est la surveillance de la température des appartements. Rien n'est plus facile, nous semble-t-il, que d'éviter ces hautes températures de 26 et 27° que nous avons observées plusieurs fois.

Tout radiateur est précédé d'un robinet à double réglage : un réglage qui est déterminé par le constructeur, permet le passage du maximum de vapeur que le radiateur est capable de condenser, le second est à la disposition de l'occupant qui peut faire entrer plus ou moins de vapeur selon l'intensité de chaleur qu'il veut obtenir. Il suffira donc de placer un thermomètre dans les pièces et de ralentir le chauffage chaque

fois que la température s'élèvera au-dessus de 18°. On pourra même alors ouvrir largement une fenêtre de façon à restituer plus rapidement une température normale à l'atmosphère.

D. — *Lutte contre les poussières.* — La lutte contre les poussières devra être poursuivie partout. Certes nous ne conseillons pas de supprimer tous les nids à poussières tels que tapis, tentures, etc., car nous aurions bien peu de chances d'être entendu.

Comment les faire disparaître cependant et cela sans secouer par les fenêtres les tapis et les linges qui ont servis au nettoyage?

D'abord nous devons considérer comme inefficaces et même malsains le balayage et le nettoyage à sec. On a imaginé bien des artifices pour empêcher les poussières de voltiger dans l'air sous l'influence du balayage. On a cherché à les rendre adhérentes aux parquets par l'emploi de substance nommée *anti-poussières*. Dans tous les procédés employés le principe est toujours le même: enduire les parquets d'un vernis ou d'une cire gluante qui forme à la surface de ceux-ci des chatons gras et assez volumineux à la place des fines particules de la poussière ordinaire. On promène alors sur ces parquets des linges humides pour enlever les chatons de poussières.

Nous ne saurions trop recommander pour les appartements chauffés par le chauffage central les systèmes qui aspirent les poussières par le vide. Une machine à vapeur ou à pétrole est placée dans la rue où elle fait le vide. Dans l'appartement des *suceurs* de différents calibres sont promenés sur les tapis, sur les rideaux, sur les meubles, etc... En quelques heures l'appartement est vidé de ses poussières qui s'accumulent dans la rue, à côté de la pompe aspirante; les tapis et tentures ont repris un aspect neuf.

D. — *Hygiène du vêtement dans la rue et dans les appartements.* — Nous avons vu que pendant la saison rigoureuse, la différence de température entre l'air intérieur et l'air libre

pouvait être considérable. Les habitants, en sortant de leurs appartements, devront donc se garantir contre ces variations brusques et c'est naturellement au vêtement que cette protection sera demandée.

C'est lui en effet qui aide l'organisme dans ses fonctions de régularisation thermique et le protège contre les influences extérieures nuisibles. Les expériences de Rubner nous ont montré que si la température extérieure est d'environ 15° on peut remarquer que, tandis que la surface cutanée recouverte par les vêtements atteint 36 et 37°, la température de la peau dans les régions découvertes ne s'élève pas au-dessus de 29°. On voit par là que le vêtement économise à l'organisme une notable déperdition de calories. Il est à déplorer qu'il ne soit pas toujours considéré au point de vue exclusif de l'hygiène. Sa forme et la nature dont il est fait sont trop souvent une pure question de mode et d'ornement, et en matière de chauffage central on peut dire que l'usage d'un certain nombre de vêtements légers en flanelle s'est imposé pour parer à cette obligation de l'hygiène. Nous admettons que dans la façon de se vêtir, chacun, et la femme surtout, tienne compte du besoin impérieux de se plaire à soi-même et de ne pas choquer le regard des autres, mais il importe de ne point sacrifier à ce besoin très légitime l'obligation pour tous de se bien porter et de ne point contrarier les lois de la nature.

Nous n'oublions donc pas que le vêtement ne doit être ni trop ample, ni trop serré; qu'il doit être léger quand nous nous trouvons dans les appartements chauffés de façon à ne point gêner l'évaporation de la sudation cutanée et que c'est au vêtement de laine que nous aurons recours pour descendre dans la rue parce que c'est celui qui conserve le mieux notre chaleur sans apporter aucune entrave aux échanges qui se font au niveau de la surface cutanée.

Les fourrures, indispensables dans les régions froides, et qu'on porte en dedans, tandis que chez nous on les porte en

dehors, ne sont guère que la marque de luxe et de l'ostentation.

Bornons-nous à recommander aux jeunes femmes de se décoller le moins possible et de songer que lorsqu'elles exposent à l'admiration publique le satin de leur peau, l'angine, les pneumonies, les bronchites, les pleurésies sont là qui les guettent.

La température des chambres à coucher est également le plus souvent trop élevée.

En France nous avons déjà tendance à exagérer la mollesse du lit, à utiliser trop de plumes, trop d'édredons et de courtes-pointes. Cet usage, joint à la température trop élevée, provoque des sueurs abondantes et par suite un grand affaiblissement qui incite à prolonger le sommeil. Or le sommeil trop prolongé fatigue, engourdit l'activité morale et intellectuelle.

Ne craignons donc pas de laisser une fenêtre entr'ouverte pendant notre sommeil et veillons à ce que la température ne soit pas trop élevée, moins élevée que dans les autres pièces.

E. — *Supprimons les dates fixes dans l'allumage et l'extinction du chauffage.* — En dernier lieu, nous ne pouvons nous empêcher de nous élever contre la mauvaise habitude que l'on a d'instituer des dates fixes pour l'allumage et l'extinction du chauffage central, même dans les maisons particulières.

Nous savons tous que dans nos climats la nature est capricieuse, que souvent le mois d'octobre nous réserve encore de beaux jours, mais que souvent aussi, il nous surprend par des vagues de froid auxquelles nous sommes d'autant plus sensibles que notre organisme en avait perdu l'habitude. Avril nous réserve aussi les mêmes surprises et voilà souvent les causes des recrudescences de rhumes, bronchites, gripes, etc... Nous ferions bien mieux de tenir nos appareils prêts à fonctionner dès que la température s'abaisse. La nécessité de la suppression des dates fixes dans l'allumage et l'extinction du chauffage s'impose.

CONCLUSIONS

En résumé, ainsi que nous avons essayé de l'établir au cours de notre travail :

1° Le chauffage central, qui détermine une température généralement trop haute, n'assure pas la ventilation d'une manière suffisante et abaisse le degré hygrométrique de l'air des appartements.

2° Par suite, les poussières desséchées sont d'autant plus nombreuses dans l'air, d'où danger dont tout le monde est pénétré aujourd'hui.

3° Ces inconvénients sont la source de toute une série d'affections signalées davantage par les malades que par les médecins et sur lesquelles nous avons cru intéressant d'attirer l'attention.

4° Le chauffage central reste cependant le meilleur moyen de chauffage dont nous disposons. Ses avantages sont suffisamment connus et ses inconvénients ne sont pas une contre-indication de l'appareil qui réalise le plus haut perfectionnement dans cette branche de l'hygiène domestique.

Il suffira pour atténuer et même supprimer ses mauvais effets d'assurer une meilleure ventilation, de veiller à ce que la température dans les appartements ne s'élève pas au-

dessus de 18°, de disposer sur les radiateurs des récipients d'eau qui maintiendront constante et à un degré favorable l'humidité de l'air.

VU Bon à imprimer:

Le Président de Thèse:

Léon BERNARD.

VU et PERMIS d'imprimer:

Le Recteur de l'Académie de Paris,

APPELL.

VU

Le Doyen de la Faculté de Médecine,

ROGER.

BIBLIOGRAPHIE

- ALLEN (J.-R.). — Hot blast warm. air heating; comparison of pipe coil heaters and cast iron sections for warming air. *Metal Worker*. N. Y. 1917.
- BLACKMORE (J.-J.) — Can we standardize the requirements for ventilation? *Tr. Am. Soc. Heat and Ventil. Engin*; New-York, 1916. XXII, 375-399.
- BROUARDEL et MOSNY. — Traité d'hygiène.
- CALMETTE. — Recherches sur la tuberculose.
- COHEN AND RUSTON. — *Smoke. A. Study of town air. London*. Edwin Arnold.
- COHOE B. A. — The relation of atmosphéric smoke and health. *Mellon institute of industrial Research and School of Specific Industries. Smoke investigation. Bulletin n° 9*. 1914.
- Comptes-rendus du Conseil d'hygiène et de salubrité de la Seine*. Revision de l'instruction sur le mode de chauffage. 1907, 1924.
- CORM (Herbert-William). — *Bactéria, Yeasts and molds in the home*. 2 ed. Best; N. Y. 1917. Girm and C°; 301.
- COURMONT et ROCHAIX. — Hygiène de l'habitation.
- DONNELLY (J.-A.). — Design and operation of fractional valves (for the control of the partial heating of steam

- radiators. *Er. Am. Soc. Heat and Ventil. Engin.*, New-York 1916, 453-469.
- ELLEN REYNOLDS. — Our indoor deserts. *Hygeia*, for december 1923.
- FLORA. — Aridity of indoor atmospheres in Winter. *Pub. Health Rep; Wash*; 1917. XXXII 317.
- GAUTIER A. — Les fumées de Paris; influence exercée par les produits de combustion sur l'atmosphère de la ville. *Rev. d'hygiène*, Paris 1901. XXIII, 97.
- GUIRAUD. — Manuel pratique d'hygiène.
- HALDANE AND OSBORNE. — *First report upon ventilation of factories*. Appendice II.
- LAYET. — Hygiène des professions.
- LARSON. — Tests on the circulation of washed air. *Tr. Am. Soc. Heat and Ventilation. Engin.* New-York, 1916. XXII. 565-572.
- LEONARD HILL, M. B. F. R. S. — The science of ventilation and open air. Treatment. Part II. *Medical Research Council* 1920.
- MIQUEL. — Annuaire de Montsouris, 1876-1900.
- MORIN. — Manuel pratique de chauffage et de ventilation.
- NAPIAS. — Manuel d'hygiène industrielle.
- OLIVER THOMAS. — On diseases of the lung caused by dust. *J. Preventive. Med.* London 1905, XIII, 317-333.
- PASTEUR. — Mémoire sur les corpuscules organiques qui existent dans l'atmosphère. 1861.
- PROUST. A. — Traité d'hygiène.

RAZOUS P. — Evacuation des poussières, gaz, vapeurs et buées au dehors des atmosphères industrielles.

REVUE d'hygiène et de police sanitaires:

- 1903. Congrès international d'hygiène de Bruxelles. Chauffage et ventilation des habitations.
- 1906. Décomposition des poussières sur les surfaces de chauffe par le P^r H. Chr. Nussbaum (de Hanovre). *Hygienische Rundschau*, 1905.
- 1907. Le chauffage des hôtels dans les villes d'eau et les stations climatiques. Par le D^r Dardel (*Annales d'hygiène publique*).
- 1908. Chauffage dans les maisons humides par Bianchini, ingen. (*Revista d'igiéné e sanita publica*, 1906).

REVUE d'hygiène et de police sanitaires:

- Chauffage des habitations par Debesson, ing.
- Chauffage et ventilation dans les hôpitaux par Rietschel.
- 1911. Chauffage économique des appartements par l'eau chaude, par A. Berthier.
- 1913. Recherches hygiéniques sur un nouveau mode de chauffage par l'air chaud pour une maison occupée par une seule famille par le Docteur Geisse (de Fribourg-en-Brisgau) *Hygienische Rundschau* 1912.

RUSSEL, F. A. ROLLO. — *The atmosphère in relation to human life and health*. Smithsomari report. 1895.

RUSSEL, W. J. — *On town fogs and thein effects*. Trans.

Seventh Internat. Cong. hygrand Demog. Lond 1891
2. V, 11-22.

VANSTEENBERGHE et SONNEVILLE. — Sur la pénétration
des poussières minérales et des grains à travers les pa-
rois du tube digestif. *Presse médicale*. N° 64, août
1916.

VERNER (W. F.) ALLEN et CALLAMORE. — Report rela-
tive to the best position for a radiator in room. *Tr. Am.*
Soc. Heat and Ventil. Engin; New-York, 1916.
XXII, 441-452.

WURTZ. — De l'infection sanguine dans le coup de chaleur
expérimental. *Revue d'hygiène et de médecine tropi-
cale*. Novembre 1904.



ANGOULÊME
IMPRIMERIES DU CENTRE-OUEST
Anciens Etablissements VINCENT, Père et Fils

LES MESURES

DESTINÉES A ASSURER
L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE EN 1924

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES-ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le samedi 6 décembre 1924, à 4 heures

PAR

Jean BÉTOLAUD

Président : M. NOGARO, professeur.

*Suffragants : { MM. OUALID, agrégé.
 MAUNIER, chargé de cours.*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

45, RUE RACINE, 45

1924

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES MESURES

DESTINÉES A ASSURER
L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE EN 1924

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES-ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le samedi 6 décembre 1924, à 4 heures

PAR

Jean BÉTOLAUD

Président : M. NOGARO, professeur.

Suffragants : { MM. OUALID, agrégé.
MAUNIER, chargé de cours.

PARIS

JOUE & C^{ie}, ÉDITEURS

45, RUE RACINE, 45

1924

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



LES MESURES

DESTINÉES A ASSURER L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE
EN 1924

INTRODUCTION

A la fin de l'année 1923, la situation économique de la France en progrès constant et les efforts remarquables faits depuis la guerre en vue de réaliser un prompt relèvement dans les diverses branches de l'activité nationale, pouvaient laisser espérer également l'amélioration des finances publiques.

En effet, l'œuvre des réparations, entreprise avec les seules ressources du pays, se trouvait fort avancée, puisque 52 milliards sur un chiffre total voisin de 82 milliards avaient déjà été versés aux sinistrés. Grâce à cet effort presque toutes les terres susceptibles de porter des récoltes étaient remises en culture, et la plupart des usines endommagées au cours des hostilités se relevaient de leurs ruines. La vie économique reprenait donc sur tout le territoire une activité nouvelle, notamment dans les départements envahis qui venaient de nouveau apporter par l'impôt leur contribution aux dépenses générales ; et d'année en année se manifestaient des plus-values fiscales nouvelles, parallèles au progrès des réparations.

L'énergie du peuple français, sa force de travail qui fournissait une balance commerciale voisine de l'équilibre et une balance des comptes en excédent, la puissance de la production agricole et la résurrection minière et indus-

trielle semblaient être autant d'éléments de sécurité et de confiance, surtout aux yeux de l'étranger.

Or, malgré cette prospérité apparente et l'avancement rapide de la reconstitution, le début de 1924 a été marqué par des difficultés financières d'une gravité exceptionnelle : à une crise de Crédit traduite par une dépréciation du franc brusque et inquiétante s'est jointe une crise de trésorerie non moins sérieuse, et toutes deux ont nécessité une prompte intervention du législateur.

Les pouvoirs publics ont été amenés ainsi à rechercher par un ensemble de mesures énergiques un équilibre réel et complet de tous les budgets, budget des dépenses recouvrables ou budget ordinaire, et à entrer de nouveau dans la voie des réformes fiscales qui semblaient closes pour longtemps.

Il est donc d'un intérêt particulièrement actuel, tant de rechercher les causes sous l'influence desquelles les textes nouveaux du début de 1924 ont été élaborés, que d'étudier les dispositions elles-mêmes adoptées par le Parlement dans la loi du 22 mars 1924 pour assurer l'équilibre budgétaire ; de voir si les mesures prises sont compatibles avec l'essor économique du pays, et s'il n'existe plus d'autres moyens pour hâter le rétablissement complet de la prospérité financière, par le développement des recettes et la réduction des dépenses publiques.

PREMIÈRE PARTIE

CIRCONSTANCES DANS LESQUELLES EST INTERVENUE LA NOUVELLE LOI FISCALE, ET CAUSES QUI ONT NÉCESSITÉ LA RÉALISATION DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE.

Les mesures édictées par la loi du 25 juin 1920 qui mettait au point l'impôt sur le revenu, pièce principale du système fiscal nouveau, et le faisait entrer dans le domaine de la réalité — qui créait des ressources nouvelles, notamment une taxe générale de consommation avec l'impôt sur le chiffre d'affaires, tout en aggravant les tarifs anciens par des progressions accrues — semblaient devoir rétablir la situation financière de la France compromise par la conduite de la guerre et l'abus — nécessaire il est vrai — de l'emprunt à long et à court terme.

De fait, depuis cette date, les recettes et les revenus publics n'avaient cessé de croître, en même temps que se développait la richesse générale, et que l'administration s'adaptait mieux au rôle qui lui incombait. Les ressources permanentes de l'Etat ont marqué une progression remarquable, depuis qu'au système fiscal ancien, d'un rendement stable mais presque invariable, se trouve substitué un régime apte à suivre les fluctuations de la richesse publique dans ses multiples manifestations, et à atteindre des sources de revenus jadis exemptes de tout droit, régime qui détermine en outre très exactement la matière imposable en distinguant l'origine des revenus par l'impôt per-

sonnel et progressif, substitué dans bien des cas aux taxes basées sur des signes extérieurs.

Au cours de ces dernières années, la France a su obtenir de l'impôt général et progressif sur le revenu, en même temps que de ses diverses contributions indirectes, un chiffre de revenus sextuple de celui d'avant-guerre ; 30 milliards par an sont aujourd'hui fournis au Trésor par l'impôt, à l'heure même où par un autre effort non moins remarquable l'épargne française a suppléé par l'emprunt à la carence de l'Allemagne pour plus de 100 milliards en moins de quatre années. Depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1920 le budget général a été non seulement en équilibre, mais en excédent, les recettes ordinaires couvrant de nouveau les dépenses normales et permanentes. Aussi semblait-il légitime d'envisager l'amélioration constante du crédit public et le relèvement du pouvoir d'achat de notre monnaie, qui auraient dû succéder au rétablissement d'un équilibre budgétaire sérieux.

Au contraire notre situation financière s'est brusquement aggravée au début de 1924, en même temps que notre change baissait d'une façon inquiétante. C'est de la nécessité de rétablir promptement le crédit public, et d'enrayer dès le début de la crise une chute du franc aux conséquences désastreuses, par l'assainissement définitif de nos finances, que sont issues les mesures nouvelles destinées à assurer un équilibre budgétaire sans lequel il n'est pas de situation financière prospère ni de crédit sérieux.

1° Origines et causes du mouvement de baisse du franc

La crise financière du début de 1924 est due dans l'ensemble aux embarras de notre Trésorerie, mais d'une façon plus directe à la baisse brusque du franc. La dépré-

ciation de notre monnaie, qui ne paraît pas justifiée par la situation économique actuelle, prend son origine dans la politique générale de la France, l'offensive étrangère menée contre elle, et surtout dans les expédients financiers employés pour payer les dépenses exceptionnelles de guerre et de reconstitution, à une époque où la prospérité diminuait sans cesse, en même temps que se raréfiaient les ressources ordinaires.

Pour des raisons d'opportunité, qui d'ailleurs se justifiaient pleinement, l'équilibre budgétaire a été, pendant plusieurs années, complètement négligé par les pouvoirs publics préoccupés avant tout d'assurer la défense du territoire. Cette méconnaissance des règles traditionnelles est la cause principale de la dépréciation monétaire actuelle, car seul l'équilibre budgétaire permet d'éviter les expédients ruineux, de maintenir le crédit du pays et de prendre les mesures propres à assurer la stabilité de la monnaie. Mais c'est surtout la disparition des gold-points, consécutive à l'inconvertibilité du billet et à la prohibition d'exportation de l'or, qui rend encore possible de brusques fluctuations du franc, malgré l'essor économique rapide et le redressement complet de la balance commerciale.

L'appauvrissement général de la France pendant cinq ans et la diminution des recettes ordinaires rendaient d'ailleurs impossible l'équilibre budgétaire par des moyens normaux, alors que les charges publiques de toutes sortes se trouvaient accrues d'une façon excessive. Au point de vue économique, la guerre, outre de nombreuses pertes de vies humaines a provoqué la destruction de stocks de toutes natures dont la reconstitution est longue et coûteuse ; la production faite en vue de la conduite des hostilités, destinée à des consommations improductives est également restée stérile, et pendant quatre ans le travail des citoyens n'a procuré au pays aucun enrichissement.

Au contraire toutes les ressources étant absorbées par les besoins de la défense, la balance économique s'est trouvée largement déficitaire, d'où un appauvrissement du capital national sous toutes ses formes, et la disparition de sources de revenus publics par la destruction de la matière imposable.

Les dépenses exceptionnelles n'ont d'ailleurs pas pris fin avec les hostilités : il reste à servir d'innombrables pensions, et à reconstruire une partie des départements envahis. En outre des facteurs nouveaux sont intervenus pour modifier les conditions de la production et retarder le retour à une situation normale ; la réduction de la durée du travail est survenue à un moment où se développait d'autre part le goût des gains faciles et l'attrait de la spéculation propre aux époques troublées ; en même temps les profits et les salaires élevés ont encouragé le désir du luxe qui pousse à consommer davantage et à épargner moins. Cet état d'esprit, en prolongeant la période pendant laquelle l'équilibre budgétaire devait rester précaire, par suite des charges variées qui incombait toujours à l'Etat, a contribué pour une part à ralentir l'œuvre de reconstitution.

Au point de vue financier le pays, jadis créancier du monde entier pour des sommes importantes, se trouve maintenant débiteur de l'étranger, par suite des achats répétés d'armes, de matériel de guerre, de vivres ou de matières premières. A l'intérieur l'Etat a supporté le fardeau des frais de guerre improductifs, des hauts salaires, des allocations. Actuellement encore, outre les pensions et les charges publiques et sociales de toutes sortes, il reste à réparer les ruines de la guerre sans aide aucune de la part de nos débiteurs ni de nos alliés, du fait de la mauvaise volonté de l'Allemagne.

Pour satisfaire des besoins si divers, malgré la décroissance des revenus normaux parallèle à une diminution

de la richesse générale qui rendait illusoire toute tentative en vue d'établir des budgets en équilibre, il a fallu, en renonçant aux saines traditions financières, recourir dans une large mesure aux expédients, dont les répercussions se font aujourd'hui cruellement sentir.

— L'emprunt, sous ses formes variées a dû fournir la presque totalité des sommes nécessaires à la conduite des hostilités, en faisant appel aux ressources des nationaux, et même des alliés ou des neutres. Depuis l'armistice, les besoins sont restés considérables, et la reconstitution indispensable au relèvement économique dépasse toujours les possibilités financières normales. La majeure partie des emprunts contractés après la guerre a été employée à réparer des ruines, sans améliorer sensiblement l'outillage national ancien ni les finances publiques ; et les appels au crédit trop fréquents, quoique motivés par la situation exceptionnelle, ont fini par porter atteinte à la confiance dont jouissait le pays, au moment même où les créances élevées qu'il possédait sur l'étranger devenaient en partie irrécouvrables. Le rapporteur de la commission du Sénat disait au mois de juin 1923 : « Les arrérages de la dette extérieure pèsent sur la France pour plus de 14 milliards par an ; jusqu'ici une partie seulement de ces 14 milliards est acquittée par des moyens d'impôts. Le reste n'est couvert que par de nouveaux emprunts. Ainsi l'emprunt lui-même alimente les intérêts de l'emprunt. Cette situation s'aggrave chaque année du poids des nouveaux emprunts en capital qu'il faut assurer pour payer le reste dû aux réparations, ainsi qu'aux pensions nées de la guerre. »

Au premier rang de ces emprunts occultes ou avoués, si préjudiciables actuellement à l'équilibre budgétaire, il convient de faire figurer l'emprunt à la circulation qui n'exige pas d'intérêts, mais compromet néanmoins la stabilité budgétaire par la diminution corrélative du pouvoir

d'achat de la monnaie, et les fluctuations des prix qui en sont la conséquence.

L'émission de billets à cours forcé constituait un élément de ressources d'un rendement immédiat, facilement accepté, que les pouvoirs publics, à la recherche de disponibilités nouvelles, ne pouvaient négliger. Mais cette inflation, dont on est tenté d'abuser en période de difficultés financières, offre le danger de déprécier rapidement la monnaie nationale ; elle s'accompagne d'une hausse des prix plus ou moins considérable, mais surtout d'une irrégularité des cours et d'une instabilité du marché fort préjudiciables au progrès économique et au bon fonctionnement des entreprises. La production subit de ce fait des alternatives d'arrêt et de prospérité qui développent la spéculation et engendrent des crises plus ou moins généralisées. Au mois de février 1924, la crise de Trésorerie était révélée par l'augmentation de la circulation fiduciaire, qui de 37 milliards environ à la fin de décembre passait alors à 40.275 millions approchant ainsi de la limite d'émission qui est actuellement de 41 milliards ; et les avances de la Banque à l'Etat dont le maximum est fixé à 23.200 millions de francs atteignaient à la même époque 22.100 millions. L'augmentation de la quantité de monnaie contribuait alors nettement à lui faire perdre sa valeur, et n'aurait pas manqué, si elle avait persisté, de se traduire par l'inscription de nouveaux crédits aux différents chapitres du budget.

A côté des emprunts à la Banque, tous les autres moyens de trésorerie ont été employés au cours de ces dernières années pour le plus grand dommage de nos finances publiques. Il a fallu recourir à l'emprunt à court terme sous forme de bons du Trésor à échéances diverses, ou de bons de la Défense Nationale, particulièrement aptes à fournir en peu de temps des sommes considérables. Des

emprunts à long terme ont été émis en grand nombre tant par l'Etat que par diverses institutions — Crédit National, coopératives de reconstruction, etc. — créés sous sa direction, et gérées sous sa dépendance et avec sa garantie ; mais quel que soit l'organisme emprunteur, l'appel au crédit se traduit toujours par une lourde annuité, qui figure en définitive dans l'un des budgets de l'Etat, rendant plus instable encore son équilibre fragile.

Si les expédients financiers de toutes sortes ont affaibli le pays et mis sa Trésorerie dans une situation précaire, il a fallu néanmoins effectuer hors des frontières des règlements fréquents, et les achats à l'étranger ont provoqué l'exportation de l'or et des devises, moyens de paiement internationaux dont la pénurie expose actuellement le franc à de dangereuses attaques. Nos prêteurs nous réclament cependant les intérêts des avances qu'ils nous ont consenties, et leur paiement, s'il avait lieu, contribuerait encore à hâter la dépréciation de notre monnaie nationale.

— Mais les dépenses de guerre et leurs conséquences directes ne sont pas seules à compliquer la situation financière de la France. Depuis 1919 s'est manifesté un relâchement de l'union financière, l'Angleterre et les Etats-Unis ayant cessé de soutenir notre change ; et les pays étrangers trouvent à tort ou à raison, que la France a mis trop longtemps à revenir à un équilibre budgétaire complet, en refusant notamment de réduire ses dépenses d'armement, condition essentielle de sa sécurité.

Il convient cependant de remarquer que notre budget ordinaire se trouve en complet équilibre, même en excédents grâce aux restrictions de dépenses et aux plus-values fiscales. C'est ce que constate M. Bokanowski dans son rapport à la Chambre des députés au mois de janvier 1924 : « Le déséquilibre du budget général, que l'on invoquait naguère contre nous, la propagande hostile ne

peut plus le faire valoir contre le crédit de la France.

Dès 1922, le budget général était soldé sans augmentation de la dette publique. Il est en 1923 complètement équilibré par des recettes d'impôts.

Ce budget général — on le sait et l'étranger ne l'ignore pas — comprend en dehors des charges qui tout naturellement doivent peser sur les contribuables français, les arrérages des dépenses engagées par la France jusqu'au 1^{er} janvier 1922 pour le compte de l'Allemagne, dépenses recouvrables sur le Reich aux termes du Traité de paix.

On ne peut donc plus exploiter contre la France, contre son crédit, contre sa monnaie, ni le déficit désormais couvert de la balance des comptes, ni celui, maintenant soldé, de son budget général.

On ne peut pas non plus lui reprocher d'avoir recours à l'inflation, puisque le gouvernement et l'opinion tout entière sont résolument hostiles à l'inflation fiduciaire.

Quelle est donc la cause de doute et d'inquiétude qui peut être agitée comme une menace pour les porteurs de francs à l'étranger et en France même ? Une cause et une seule : l'existence d'un budget des dépenses recouvrables uniquement couvert par des ressources d'emprunt, et que ne sont point venues jusqu'à présent, balancer des recettes provenant de versements allemands. »

Ce sont donc essentiellement les dépenses inscrites au budget des dépenses recouvrables qui pèsent actuellement sur la situation financière de la France, nécessitent sans cesse des disponibilités nouvelles et drainent les capitaux libres pour satisfaire une trésorerie embarrassée. La principale cause de la crise financière et monétaire, c'est le non paiement des réparations par l'Allemagne, qui a obligé la France à se procurer par l'emprunt les 100 milliards qu'elle a dû consacrer aux victimes de la guerre, et à la réfection des territoires envahis. Ces paiements, ces

avances, nous avons dû les effectuer en capital, alors que l'Allemagne ne nous devait que des annuités qu'elle n'a d'ailleurs jamais acquittées. Pour ceux-là même qui à l'étranger reconnaissent le droit de la France à la réparation des dommages causés par la guerre qu'elle a subie, l'existence d'un budget des dépenses recouvrables que n'alimente aucune recette régulière est incontestablement un constant et grave sujet d'inquiétude. On considère que le maintien de ce budget pour les besoins duquel la France emprunte chaque année plusieurs milliards dont les arrérages viennent définitivement s'incorporer à ses dépenses permanentes, surcharge lourdement sa dette publique et constitue pour ses finances un grave danger. La crise actuelle de confiance est engendrée surtout par ces dépenses qui ne devraient pas nous être imputées, mais qui fréquemment sont exploitées contre notre crédit.

2° Conséquences de la baisse du franc Ses dangers

La situation financière au début de 1924 était sérieuse, et faisait courir au Trésor, comme au Crédit public des risques graves, susceptibles d'amener dans la vie économique des perturbations profondes. La crise à laquelle nous avons assisté et qui n'est pas encore achevée, issue de la baisse du franc dont nous avons examiné les causes principales, revêt en pratique une double forme : c'est une crise de Trésorerie, mais aussi une crise de crédit.

La crise actuelle affecte en premier lieu les finances de l'Etat, et les difficultés que traverse le Trésor public apparaissent comme la cause principale de la crise de confiance. En faisant, comme nous l'avons vu, un large abus des moyens de Trésorerie, l'Etat a couvert au moyen de ressources temporaires des dépenses qui se révèlent défini-

tives par la non exécution des traités de paix, puisque l'emprunt à peu près seul est venu jusqu'à présent alimenter le budget des dépenses recouvrables.

La dette publique absorbe actuellement une notable partie des revenus normaux, et les emprunts à court terme qui couvrent des dépenses permanentes, imposent en outre à l'administration des finances des échéances redoutables, donnant à nos ennemis le désir et l'espoir d'ébranler la confiance nationale en France. Ce serait, si leurs tentatives réussissaient, plus de 60 milliards de bons du Trésor et de la Défense nationale à rembourser à bref délai, sans autre moyen que de recourir à l'émission de billets de banque, et l'expérience prouve que quand un pays s'engage dans cette voie, il ne peut plus s'arrêter. Ce sont ces conséquences extrêmes que pouvait faire craindre la crise récente, si des mesures énergiques n'avaient réussi à la conjurer rapidement.

La crise de Trésorerie qui, depuis la guerre, existe en France à l'état latent, et qui a traversé au début de 1924 une phase aiguë, s'est doublée à la même époque d'une crise de crédit manifestée par la dépréciation de la monnaie, donc par la baisse brusque du change et la hausse des prix. Ce mouvement, déclenché de l'extérieur, a été amorcé par des spéculateurs sur le change, provoquant la baisse par des ventes copieuses de francs sans que des ventes simultanées de devises étrangères puissent assurer une suffisante contre-partie. Une telle manœuvre n'était d'ailleurs possible que grâce à l'existence hors de France — reliquat légué par les années où la balance commerciale était déficitaire — d'une masse de plusieurs milliards de francs (15 à 20 environ) que les porteurs dès que leur confiance dans l'avenir du franc est ébranlée, jettent sur le marché, déterminant ainsi l'avilissement de notre devise. Mais une baisse aussi rapide de la monnaie

entraîne naturellement les conséquences les plus fâcheuses dans les diverses branches de l'économie nationale.

Dans l'ordre économique la dépréciation de la monnaie se traduit en premier lieu par l'augmentation des prix et du coût de la vie. M. Bokanowski, dans son rapport à la Chambre des députés, constatait que « l'effet principal de la crise des changes est la possibilité d'une hausse brusque des prix consécutive à la baisse du franc, hausse due à la liaison naturelle entre les changes et les prix intérieurs. Si la baisse du franc devait s'accroître encore et se consolider, il n'est pas douteux que les prix intérieurs manifestent bientôt une désastreuse tendance vers la hausse. C'est un fait qu'avec un décalage variable, mais une inéluctable régularité, les prix intérieurs se modèlent sur les prix du marché mondial, et par conséquent suivent les oscillations du change et en reflètent les mouvements. Inéluctablement une baisse permanente du franc doit amener le renchérissement non seulement de toutes les marchandises importées de pays à change apprécié, mais aussi, par une sorte de contagion, celui des marchandises qui indirectement ne paraissent pas devoir subir l'action des changes. Ainsi par elle-même et d'abord, sans intervention d'autres éléments, la hausse des changes étrangers amène une hausse générale des prix de la vie, le renchérissement des denrées, des marchandises et des services ».

A l'intérieur la baisse de valeur de la monnaie provoque la diminution du pouvoir d'achat des revenus fixes et de la fortune acquise. L'accroissement du coût de l'existence consécutif à une dépréciation monétaire entraîne nécessairement une hausse des salaires et de la main-d'œuvre, qui désorganise profondément la production et engendre parfois des troubles sociaux. Mais c'est surtout pour le consommateur qu'une telle situation se révèle d'abord particulièrement désastreuse. Alors que

les producteurs peuvent dans une certaine mesure récupérer leurs frais nouveaux par une élévation correspondante des prix de vente, la masse des acheteurs se voit obligée de restreindre ses consommations, car la capacité d'achat individuelle diminue dans l'ensemble, en même temps qu'augmentent les impôts et les charges publiques. La dépréciation de la monnaie qui occasionne pour les classes moyennes des souffrances cruelles, détermine un déplacement général des fortunes, l'appauvrissement des rentiers anciens, mais l'enrichissement brusque des spéculateurs.

La capacité d'absorption du marché intérieur diminue donc en période de crise monétaire et d'instabilité des prix, car la production devient plus coûteuse tandis que le consommateur se restreint. Les conséquences d'un semblable état de choses peuvent être graves pour l'industrie, car les transactions intérieures subissent de ce fait un ralentissement considérable et les écarts brusques des cours favorisent la spéculation malhonnête qui en période troublée se fait plus active et dangereuse, aggravant les mouvements de hausse ou de baisse aussitôt commencés.

L'instabilité des cours, les fluctuations fréquentes et brusques du pouvoir d'achat, préjudiciables à l'activité économique, exercent sur les finances publiques des répercussions non moins profondes; elles augmentent les besoins de l'Etat consommateur et employeur qui éprouve les fâcheux effets de la dépréciation de la monnaie par un accroissement général de ses charges et du prix de revient de ses nombreux services. Le budget doit supporter le développement des dépenses de matériel et de personnel, l'augmentation des frais d'exploitation, des salaires qui suivent sensiblement les variations du prix de la vie, et la hausse du taux de l'intérêt qui affecte les capitaux

nouveaux investis dans ses entreprises. Comme les charges publiques se trouvent augmentées par la baisse du change et la hausse corrélative des prix, le déficit budgétaire suit la dépréciation de la monnaie nationale et le renchérissement général des matières et des services ; et le déficit, s'il n'est pas comblé par des impôts, par des recettes normales et permanentes, donne lieu fatalement à des emprunts à l'épargne ou à la circulation.

L'emprunt à la circulation, s'il est à long terme, appauvrit la nation en lui créant une puissance de consommation artificielle qui contribue à une nouvelle hausse de la vie, et par contre coup à une aggravation de la crise des changes.

Si l'emprunt est à court terme, il accroît la dette flottante qui constitue, en même temps qu'une lourde charge, un danger et une menace permanente d'inflation. Il suffit en effet que, pour une raison quelconque, le renouvellement de la partie échue de cette dette soit entravé, pour que l'Etat soit contraint d'obtenir de la banque d'émission la création de nouveaux billets. Dans une ère de prospérité et d'activité économique, les affaires offrant des emplois intéressants aux capitaux, ceux-ci peuvent se détourner des valeurs à court terme ; à plus forte raison en période de dépréciation monétaire et de hausse des prix, comme cela s'est produit récemment, les besoins accrus des particuliers en numéraire rendent difficile le renouvellement de ces valeurs, alors que précisément l'augmentation des besoins du Trésor aggrave les risques d'une inflation nouvelle, seul moyen parfois de sauver temporairement le pays d'une faillite avouée.

Outre les dangers d'inflation inhérents à une politique d'emprunt qui agit défavorablement sur le crédit public, la baisse du franc provoque une augmentation du taux de l'intérêt qui rend difficiles et coûteux les appels au crédit

nécessaires encore à la reconstitution du territoire, ou à la consolidation de la dette flottante ; elle aggrave de plus par la baisse du change national le service des emprunts extérieurs, déjà si lourds depuis la guerre.

La valeur instable de la monnaie rend même fort aléatoire toute prévision budgétaire sérieuse, et la hausse des prix, conséquence directe de l'avalissement de la monnaie et des changes, entraîne l'Etat à des dépenses de plus en plus élevées, tandis que les recettes progressent beaucoup plus lentement. De sorte qu'un déficit croissant du budget détermine fatalement le gouvernement à provoquer des émissions successives de papier-monnaie chaque fois plus importantes qui aggravent à leur tour le fléchissement du signe monétaire, d'où nouvelle hausse des prix, des salaires, des traitements, partant nouvelle augmentation des dépenses publiques.

Donc tant que l'équilibre budgétaire, qui seul permet de renoncer à la politique d'emprunt n'est pas réalisé, on ne peut envisager l'amélioration définitive du signe monétaire par une déflation constante, ni même une stabilisation satisfaisante de la monnaie et des changes permettant de revenir à la convertibilité de la monnaie intérieure en or. A tout instant le déficit budgétaire peut nécessiter un emprunt nouveau, une inflation nouvelle réagissant sur les prix intérieurs. L'augmentation des prix venant à son tour accentuer le déséquilibre des recettes et des dépenses, il est impossible de prévoir le terme de la baisse de la monnaie ; et celle-ci, de proche en proche peut, comme en Allemagne, tomber à une valeur presque nulle, entraînant les plus graves perturbations dans l'économie nationale. Il peut notamment en résulter les troubles sociaux, dûs à l'augmentation du coût de la vie que ne compense pas toujours un accroissement immédiat des salaires, ou un chômage consécutif à une restriction des

achats, et qui constitue une menace pour l'ordre et la sécurité publiques.

3^o Nécessité d'assurer l'équilibre budgétaire

Une situation monétaire anormale porte donc, dans l'ensemble, une atteinte grave à la prospérité générale, et met en péril les finances publiques et la vie même du pays. Aussi convient-il, pour mettre un terme à la politique d'emprunt et écarter définitivement tout danger d'inflation, d'assurer l'équilibre du budget national, seul moyen d'échapper à l'action des facteurs de désordre que nous venons d'étudier, puisque sans équilibre budgétaire il semble impossible de faire baisser le change, de réduire le coût de la vie, et de rendre à la Trésorerie embarrassée sa souplesse comme au public sa confiance.

Les pouvoirs publics, alarmés des attaques violentes menées contre le franc au début de 1924, se sont efforcés de réaliser au plus tôt, par des mesures énergiques, notamment par le vote d'impôts suffisants, un équilibre réel de tous les budgets tel qu'il existait autrefois. Mieux valait certes demander aux citoyens un effort nouveau pour augmenter les ressources publiques, réduire la dette flottante, équilibrer les recettes et les dépenses, que de recourir à l'inflation, car la baisse définitive du franc comporterait pour tous les Français des sacrifices plus grands encore, et impossibles à chiffrer.

La restauration financière dépend avant tout du rétablissement de l'équilibre budgétaire, car c'est le déficit actuel du budget des dépenses recouvrables qui favorise les manœuvres contre le franc, nos difficultés passagères étant soigneusement exploitées par les ennemis de l'extérieur. La dépréciation monétaire elle-même a pour origine, en règle générale, le déséquilibre initial du budget natio-

nal. L'expérience établit que les Etats ne recourent pas à l'expédient désastreux de l'inflation de propos délibéré, mais pour couvrir des déficits, pour satisfaire à leurs engagements d'emprunts, et qu'aucune mesure d'assainissement monétaire, aucun effort pour le rétablissement du change n'a d'efficacité en dehors de l'ajustement des dépenses aux recettes. Tous les pays qui depuis la guerre ont fait un effort sérieux et efficace de déflation, Angleterre, Etat-Unis, République Tchéco-Slovaque, Italie, et ont restauré ou amélioré leur change, ont obtenu ce résultat par le rétablissement de l'équilibre budgétaire. Un financier italien, M. Luigi Einaudi a écrit « Il n'y a de salut que dans l'équilibre du budget. Les recettes égales aux dépenses. Pas de budget ordinaire en équilibre et de budget extraordinaire en déficit, à compenser par des recettes hypothétiques. Tant que les Français ne seront pas débarrassés de cette idée pernicieuse, le franc ne sera pas tranquille. Il faut d'abord équilibrer le budget, tout le budget, et non pas une partie seulement. A un certain niveau, quand les Français en jugeront eux-mêmes l'étiage suffisant, le franc se stabilisera. »

Le problème le plus urgent à l'heure actuelle est donc celui de l'équilibre budgétaire, indispensable pour rassurer l'étranger, montrer notre volonté de réaliser le bon ordre de nos finances publiques, garantie d'indépendance et condition de la reconstitution nationale. « Le crédit d'une nation comme celui d'un individu est une chose fragile, exposée à des réactions psychologiques infiniment variables. La confiance ne se commande pas ; le crédit d'un pays ne peut être efficacement défendu que si rien dans sa situation financière ne prête à l'attaque. L'équilibre du budget est la première et nécessaire condition de cette défense. La France ne mettrait pas en œuvre, comme elle le peut, sa force totale si elle n'opposait pas aux manœuvres et aux

entreprises de ses adversaires cet élément incomparable de force et de crédit que représente un budget en équilibre» (Rapport à la Chambre des députés du 22 février 1923).

Ainsi il ne suffit plus en France de réaliser l'équilibre du budget ordinaire, comme l'a fait le Parlement en décidant l'effort fiscal de 1920 ; il faut encore assurer l'équilibre du budget des dépenses recouvrables, sans cesse déficitaire par suite du non paiement de l'Allemagne, non seulement par une économie stricte et par la réduction des dépenses que nécessite la situation financière embarrassée, mais aussi par la création de ressources permanentes, en demandant aux individus des sacrifices nouveaux. Un effort sérieux est nécessaire pour mettre le crédit de la France, par l'équilibre budgétaire, à l'abri de toutes les inquiétudes, et de toutes les manœuvres dirigées contre lui par des spéculateurs étrangers.

On ne peut mieux exprimer la nécessité de substituer partout où il était possible l'impôt à l'emprunt en créant de nouvelles ressources fiscales, que ne l'a fait la Chambre de Commerce de Strasbourg dans un avis récent : « Considérant que la situation économique de la France ne justifie nullement la baisse du franc ;

Que notre balance commerciale est en effet nettement favorable, le déficit — de plus en plus réduit d'ailleurs — des exportations par rapport aux importations étant largement compensé par les dépenses faites par les étrangers en France ;

Que la circulation des billets de la Banque de France n'excède pas un chiffre normal, que les avances consenties par la Banque de France à l'Etat ont encore diminué en 1923, et que le gouvernement, soutenu d'ailleurs par l'opinion publique tout entière, s'est toujours montré résolument opposé à l'inflation fiduciaire ;

Que le rendement des impôts, enfin, s'est effectué, en 1923, avec de notables plus-values ;

Que dans ces conditions la raison de la dépréciation du franc doit être recherchée autre part ;

Qu'elle ne peut être trouvée que dans une diminution de la confiance mise en la situation financière de la France ;

Que la défaillance momentanée de notre principal débiteur l'Allemagne, peut justifier dans une certaine mesure la crainte que la France ne rencontre des difficultés à faire face à tous ses engagements ;

Qu'il faut donc avant tout et de toute nécessité rendre confiance aux créanciers de la France, en leur prouvant que la France est décidée à faire honneur à sa signature en tout état de cause ;

Considérant que les emprunts auxquels l'Etat recourt actuellement pour se créer des ressources destinées à alimenter le budget des dépenses recouvrables, sans, bien entendu, constituer en eux-mêmes de l'inflation, [créent néanmoins le danger d'une inflation future, au cas où l'Etat ne pourrait pas faire face, avec les ressources dont il disposerait à un moment donné, à toutes les demandes de remboursement ;

Que pour rendre confiance aux détenteurs de francs, il serait donc désirable de ne plus avoir recours exclusivement aux emprunts pour couvrir les dépenses rendues nécessaires par la restauration des régions dévastées ;

Considérant qu'il est préférable, pour les contribuables français, de faire un sacrifice d'argent nettement déterminé que de voir leur fortune s'effriter peu à peu sous l'action de la baisse du franc ;

La Chambre de Commerce de Strasbourg émet l'avis suivant :

Il convient avant tout que le Gouvernement persiste dans sa politique de fermeté à l'égard de l'Allemagne et

qu'il poursuive par tous les moyens, le recouvrement de la créance que la France a sur ce pays. Le paiement de la dette allemande de réparation est un droit imprescriptible auquel la France ne saurait jamais renoncer.

Mais il importe ensuite que la France équilibre, sans plus tarder, non seulement — ainsi qu'elle le fait dès maintenant — son budget ordinaire, mais encore le budget extraordinaire, dit des dépenses recouvrables, et il importe qu'elle l'équilibre, non pas au moyen d'emprunts, mais au moyen d'impôts nouveaux, ces impôts devant frapper réellement tous les contribuables, sans exception, dans la mesure de leurs forces contributives. »

Depuis plusieurs années le Parlement, en considération des sacrifices consentis par la nation, des souffrances qu'elle avait supportées et des lourdes charges qui lui incombaient, s'était refusé à demander au contribuable un effort nouveau, d'autant plus que l'espoir subsistait de voir les auteurs de la guerre s'acquitter des engagements auxquels ils avaient souscrit. Mais la gravité de la crise financière au début de 1924 n'a pas permis de suspendre plus longtemps une réforme destinée à réaliser l'équilibre financier en créant des ressources nouvelles, et à couvrir par des recettes d'impôt toutes les dépenses permanentes de la nation, y compris celles du budget spécial, contractées en vue des réparations. C'est ce que faisait ressortir le rapport de M. Bokanowski : « Certes les mesures que propose le gouvernement imposeront à tous les citoyens de lourds sacrifices. Mais les sacrifices demandés pour la défense du franc, si pénibles soient-ils, le sont moins que la perte fatalement impliquée pour le patrimoine de tous les Français dans l'avilissement de la monnaie nationale.

Le sacrifice exigé par des impôts nouveaux est déterminé, limité, chiffrable. Celui qui résulterait d'une accentuation de la crise des changes, d'une inflation nouvelle

et d'une hausse générale des prix ne peut être calculé ni prévu.

La question n'est donc pas aujourd'hui de savoir si l'on veut ou non accepter des sacrifices.

Ce qu'il faut savoir c'est si l'on veut consentir à des sacrifices connus et limités ou bien se condamner à des sacrifices illimités, incalculables, accompagnés de crises économiques irrémédiables et de troubles sociaux profonds.

Les sacrifices que le Gouvernement demande au pays sont ceux qu'il faut consentir si l'on veut rétablir et rendre inattaquable le crédit de la France. »

Cet effort financier nouveau a été réglé par la loi du 22 mars 1924. Celle-ci réalise sur les divers services publics 1 milliard d'économies nouvelles, crée 5 milliards d'impôts nouveaux par l'application d'un double décime à toutes les contributions et par diverses dispositions connexes, et prévoit des mesures plus strictes de répression des fraudes et de contrôle financier et fiscal. Enfin l'affectation de ces six milliards de ressources nouvelles au paiement exclusif des sommes empruntées par la France pour ses réparations doit permettre de combler le déficit permanent du budget des dépenses recouvrables, et annonce le désir de limiter au plus tôt la politique d'emprunt pour le paiement des dépenses des réparations.

DEUXIÈME PARTIE

LES MESURES FINANCIÈRES. — ÉTUDE DE LA LOI DU 22 MARS 1924 (1).

Nous avons vu combien était urgente la réalisation de l'équilibre budgétaire. Aussi les pouvoirs publics, tout en pratiquant les compressions de crédits compatibles avec la bonne marche des services, ont-ils adopté dans la loi du 22 mars 1924 un ensemble de mesures immédiatement productives, sans nécessiter la création de rouages nouveaux, ni l'éducation d'un personnel spécial ; le double décime est à cet égard une des mesures les plus simples qui se puissent concevoir.

Un certain nombre de dispositions tendent en outre, en perfectionnant les détails d'application des impôts anciens ; en augmentant les moyens de contrôle des services, et en aggravant la répression des fraudes, à obtenir un rendement meilleur des taxes multiples créées depuis la guerre, notamment des impôts sur le revenu, et sur le chiffre d'affaires. Le rendement croissant des diverses contributions indique certes les progrès réalisés par l'administration et l'adaptation du public à cette fiscalité nouvelle ; mais cette plus-value des recettes normales reste insuffisante pour réaliser à elle seule l'équilibre des recettes et des dépenses. Le Parlement pour parer à ce déficit semble donc s'être inspiré de deux grandes directives dans la loi du 22 mars : par les deux premiers articles il cherche à réaliser en 1924 des réductions de dépenses sur les ser-

1. *Journal officiel* du 23 mars 1924.

vices administratifs ; par l'article 3 et les suivants il relève d'une moyenne de 20 0/0 l'ensemble des contributions françaises, et crée de nouvelles ressources fiscales. Enfin les articles 50 et suivants réorganisent les mesures de contrôle en vue de combattre la fraude et prévoient des pénalités nouvelles, tandis que les derniers articles organisent une caisse autonome des pensions.

La loi du 22 mars 1924 résulte de la réunion de trois projets de loi : 1° Projet de loi ayant pour objet la réalisation d'économies, la création de nouvelles ressources fiscales et diverses mesures d'ordre financier, titre qui a été donné à la loi définitive ; 2° Projet de loi modifiant et complétant les lois du 1^{er} août 1917 instituant un répertoire des opérations de change et du 3 avril 1918 réglementant l'exportation des capitaux et l'importation des titres et valeurs mobilières ; 3° Projet de loi ayant pour objet la création d'une caisse des pensions de guerre.

1^o Economies budgétaires

L'article 1^{er} dispose que : « Des réductions dont le total ne devra pas être inférieur à 1 milliard de francs seront effectuées en 1924 sur les dépenses de l'Etat. Le Gouvernement est autorisé pendant les quatre mois qui suivront la promulgation de la présente loi à procéder, par des décrets rendus en conseil des ministres, à toutes les réformes et simplifications administratives que comportera la réalisation de ces économies. Lorsque les mesures ainsi prises auront nécessité des modifications aux lois en vigueur, les décrets seront soumis à la sanction législative dans un délai de six mois. »

Les Chambres, au moment de demander au pays un lourd sacrifice, se sont trouvées d'accord pour réduire d'abord au minimum les charges publiques. Mais où leur

avis différait profondément, c'était sur la façon de procéder à ces économies.

Tandis que le Gouvernement désirait, pour hâter la réalisation d'un vaste plan d'économies, échapper aux lenteurs qu'entraînent inévitablement les procédures parlementaires, la commission des finances du Sénat n'acceptait pas le texte, d'après elle inconstitutionnel, qui devait donner au pouvoir exécutif l'autorisation de décréter lui-même des lois au lieu et place du Parlement, et avant que ce dernier ne les ait votées. Outre des arguments juridiques destinés à faire ressortir l'illégalité d'un tel pouvoir, la commission sénatoriale faisait remarquer que le Gouvernement a le droit et le devoir de considérer les crédits qui lui sont alloués comme une faculté, et non comme un ordre de dépense, et qu'il n'a pas besoin d'une habilitation spéciale pour réaliser des économies à l'intérieur et dans le cadre du budget voté, dont l'exécution lui a été confiée. De plus l'œuvre d'économies du Parlement a été remarquable : 3 milliards d'économies en 1921, 757 millions en 1922, 850 millions en 1923.

Quoi qu'il en soit, étant donné l'importance politique du projet en question et la position prise par le Gouvernement dans ce débat, les Chambres ont fini par se mettre d'accord et par voter cet article appelé, assez improprement, le texte des « décrets-lois ». Elles ont cru, néanmoins, devoir limiter dans le temps l'effet de cette disposition, en restreignant sa durée à la période de quatre mois qui suivrait la promulgation de la loi. Chaque fois d'ailleurs que des lois en vigueur se trouveront modifiées, le Parlement dans les six mois doit être appelé à se prononcer sur les mesures nouvelles.

L'article 2 complète l'article 1, et en définit l'application en ce qui concerne les dépenses de personnel, matière ou abus sont particulièrement à craindre.

« A partir de la promulgation de la présente loi, et jusqu'à la fin de l'exercice 1924, il ne sera procédé, dans les services publics de l'Etat, à aucun recrutement de personnel supplémentaire ou auxiliaire, sauf en ce qui concerne les emplois réservés aux victimes de la guerre.

« Toutefois en cas de nécessité exceptionnelle de service, dans la limite des lois existantes et des crédits votés par les Chambres, des dérogations pourront être apportées aux prescriptions du paragraphe précédent par des décrets contresignés par le président du conseil et le ministre des Finances. »

L'état du personnel est souvent un obstacle aux améliorations ; et pour ne pas modifier par les licenciements des situations acquises, pour ménager les intérêts des agents en fonction, on recule parfois devant une réforme. Il fallait donc éviter d'alourdir les cadres administratifs, et ne procéder à aucune création d'emploi ni à aucun recrutement, pour profiter au maximum de toutes les disparitions normales, décès, retraites ou démissions. Le Gouvernement ne prévoyait de tempérament à la règle qu'au cas de nécessité absolue, et après un examen approfondi de la situation. Toutefois la Chambre a fait adopter un amendement tendant à éviter que les droits des mutilés et victimes de la guerre ne fussent compromis par la suppression de tout embauchage de personnel jusqu'à la fin de l'exercice 1924. Le Sénat, allant plus loin dans cette voie, a admis l'existence au profit des jeunes gens sortant des écoles, de droits acquis ne permettant pas de suspendre complètement le recrutement. C'est donc au seul personnel supplémentaire et auxiliaire, devenu trop abondant, que le Parlement a entendu en définitive appliquer l'interdiction du recrutement en 1924.

— Dans un but d'économie, la Chambre des députés a voté en outre, lors du débat général sur le projet de la

loi actuelle, huit dispositions tendant à reviser les dommages de guerre supérieurs à 1 million, déjà accordés, et à soumettre à un comité de préconciliation les demandes d'indemnité supérieures à 500.000 francs. La Chambre ne voulait pas en effet voter pour plus de 5 milliards de nouveaux impôts sans provoquer en même temps une révision de dommages de guerre attribués pour plus de 50 milliards dans les régions libérées, et qui dans certains cas avaient donné lieu à des abus et à un gaspillage de deniers publics. Sur la demande du Gouvernement ces articles ont été disjoints du projet proprement dit relatif aux économies et aux ressources fiscales, pour faire l'objet d'une proposition de loi distincte, destinée à être examinée à loisirs et votée ultérieurement.

Les articles adoptés par la Chambre prévoyaient les conditions dans lesquelles ces dossiers devaient être révisés ou soumis à une commission de préconciliation, selon les cas, ainsi que les mesures d'application et les pénalités qui seraient infligées aux auteurs de fausses déclarations et à leurs complices.

Il est permis d'ailleurs de se demander quel profit procurerait au Trésor la révision d'affaires qui dans la plupart des cas ont force de chose jugée, et comment pourrait s'effectuer la répétition des sommes indûment payées lorsqu'elles ont été investies dans des reconstructions d'immeubles, et par là même immobilisées. Il serait à craindre en tous cas que les perturbations apportées de ce fait dans la reconstitution des régions libérées, et l'insécurité qui résulterait pour les sinistrés de bonne foi d'une révision de leurs droits, ne trouvent pas une compensation suffisante dans la récupération de quelques sommes indûment payées, qui n'amélioreraient pas sensiblement l'équilibre budgétaire.

II^e Création de nouvelles ressources fiscales

A. — DOUBLE DÉCIME

La loi du 22 mars, après avoir organisé un système d'économies dans ses deux premiers articles, s'efforce de réaliser un équilibre budgétaire stable par la création de recettes nouvelles qui doivent essentiellement résulter d'une majoration de deux décimes appliquée aux impôts actuellement en vigueur. Le principe est posé par l'article 3.

Art. 3. — « En addition aux recettes autorisées par la loi du 28 décembre 1923, il sera perçu deux décimes sur tous les impôts droits et taxes recouvrés au profit de l'Etat, selon les dispositions et sous réserve des exceptions prévues par la présente loi ».

Le double décime avait déjà été proposé par le Gouvernement le 11 janvier 1923, mais repoussé par les Chambres. Il a pour but de réaliser des ressources supplémentaires non par la création de nouveaux impôts, mais par une majoration automatique de la plupart des droits déjà perçus. Cette majoration doit permettre de réaliser, par un procédé susceptible d'un rendement immédiat, le supplément considérable de recettes fiscales exigé pour le rétablissement de l'équilibre intégral des budgets. C'est une mesure d'urgence provoquée par les événements, qui n'a d'autre objet que de parer à des besoins urgents par des ressources immédiates. L'avenir se trouve d'ailleurs réservé, par l'indication que cette surtaxe sera perçue en addition aux recettes autorisées par la loi du 28 décembre 1923 ; le Parlement, pour l'exercice 1925, sera donc libre, si les circonstances le permettent, de supprimer ou de modifier cette surtaxe temporaire.

Le double décime est institué uniquement au profit de l'Etat, et ne doit donner lieu à aucune perception de centimes additionnels au profit des budgets départementaux et locaux. Les impôts directs étant perçus annuellement, subiront le double décime à partir du 1^{er} janvier 1924. Pour les autres taxes, le double décime sera dû conformément aux règles générales qui régissent l'assiette des impôts, soit à partir de la date de la promulgation de la loi, soit ultérieurement (art. 17, 26). La présente loi, a déclaré le ministre des Finances, sera appliquée dans les mêmes conditions que la loi du 25 juin 1920, avec laquelle d'ailleurs elle présente une grande analogie.

En outre l'article 3 prévoit des exceptions au principe général du double décime, destinées à préserver d'une aggravation de tarifs certains droits et produits, perçus dans des conditions déterminées, et à préciser les modalités applicables à chaque catégorie d'impôts, ceux-ci étant classés dans ce but selon les régies chargées d'en assurer la perception (art. 4 et suivants).

B. MODIFICATIONS APPORTÉES AUX TAXES EXISTANTES DANS LES DIFFÉRENTES RÉGIES

1^o DOUBLE DÉCIME EN MATIÈRE DE CONTRIBUTIONS DIRECTES. —

L'article 4 fixe, en matière de contributions directes, le point de départ de l'application du double décime, ainsi que les contributions qui s'y trouveront soustraites.

« En ce qui concerne les impôts directs, le double décime institué par la présente loi sera applicable à partir du 1^{er} janvier 1924, et ne portera que sur le montant des droits simples et en principal. En seront en outre exemptés, les impôts et taxes énumérés ci-après :

« 1^o Départements autres que ceux d'Alsace et de Lorraine : contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre.

**Taxe exceptionnelle de guerre ; 2° Alsace et Lorraine :
Impôt sur l'accroissement de fortune. Impôt extraordinaire
de guerre. »**

On a voulu, dans la seconde partie de cet article, éviter une différence de traitement entre les contribuables dont les cotes ont été établies, et ceux pour lesquels l'impôt reste à liquider : le fait générateur de l'impôt est éteint, et les contribuables qui ne se sont pas encore acquittés se trouveraient surchargés injustement par rapport à ceux qui se sont libérés avant le vote de la loi.

La Chambre voulait également exempter du double décime certaines taxes assimilées d'un intérêt fiscal limité et qui représentent surtout le prix d'un service rendu (droits de vérification et de surveillance). Le Sénat a repoussé cette partie du [texte, faisant ressortir que le caractère général du double décime exige, pour restreindre les injustices, qu'on limite autant que possible les exonérations indispensables.

— L'article 5, qui ne figurait pas dans le projet gouvernemental, a été élaboré par la Chambre ; il établit un mode nouveau d'assiette en ce qui concerne l'impôt sur les bénéfices agricoles, et modifie la répartition de cet impôt entre le métayer et le bailleur, imposant d'ailleurs à ce dernier des obligations nouvelles.

Les lois du 31 juillet 1917 et du 30 juin 1923 décidaient que l'impôt sur le bénéfice de l'exploitation agricole est, dans le cas de bail à portion de fruits, établi pour chaque exploitation envisagée isolément, au nom du bailleur, sauf son recours contre le métayer pour la part d'impôt lui incombant, proportionnellement à sa participation dans les produits.

Désormais (art. 5) : « Dans le cas de bail à portions de fruits, le bailleur et le métayer sont personnellement imposés pour la part de revenu imposable revenant à chacun

d'eux, proportionnellement à leur participation dans les produits. A chaque renouvellement ou modification de bail, le bailleur est tenu de faire connaître à l'administration des contributions directes, dans les délais fixés pour l'enregistrement du bail, la part proportionnelle de chacun. L'abattement ne joue pour le bailleur que sur l'ensemble de ses propriétés.

En tout état de cause, qu'il s'agisse de bail à ferme ou de colonats partiaires, les propriétaires sont tenus de remettre au contrôleur, à chaque renouvellement de bail ou à chaque modification dans la consistance des exploitations, dans les délais prévus pour l'enregistrement des baux, une déclaration indiquant pour chaque exploitation séparément la contenance et le revenu cadastral de toutes les parcelles rattachées à cette exploitation classées par nature de culture. S'il s'agit de marchés de terre, la déclaration devra indiquer le nom de l'amodiateur.

A défaut de déclaration, l'impôt est établi au nom du propriétaire. »

2° ENREGISTREMENT ET TIMBRE. — En principe les droits d'Enregistrement et de timbre subissent la majoration de 2 décimes. Cependant cette surtaxe appliquée d'une manière automatique à certains droits de timbre en aurait rendu la perception à peu près impossible, en compliquant considérablement le tarif sans utilité fiscale.

Il a donc fallu en cette matière procéder à un réajustement des tarifs et prévoir des mesures d'application en s'inspirant soit de nécessités d'ordre pratique, soit des besoins économiques.

Aussi l'article 6 de la loi exempte-il complètement de la majoration le timbre de quittance, et annonce-t-il pour les autres droits de timbre des majorations spéciales prévues aux articles 7 à 16, destinées à augmenter les tarifs d'une

quantité voisine de 20 0/0, parfois un peu supérieure, mais en les arrondissant à un chiffre simple :

Art. 6. — « En ce qui concerne les droits de timbre, sont exemptés du double décime prévu à l'article 3, et sous réserve des dispositions spéciales qui font l'objet des articles 7 à 16, les droits et taxes énumérés ci-dessous :

Le droit de timbre des quittances.

Le droit de timbre des affiches sur papier.

Le droit de timbre des chèques et ordres de virement.

Le droit de timbre des effets négociables et non négociables.

Le droit de visa des passeports édicté par l'article 13 de la loi du 31 décembre 1917.

Le droit de timbre des colis postaux.

Le droit de timbre des bulletins de bagages.

Le droit de timbre sur les opérations de Bourses de valeurs ou de marchandises. »

Les articles suivants fixent pour les différents cas énumérés à l'article 6 les droits nouveaux qui seront perçus désormais.

Art. 7. — « Le tarif du droit de timbre des affiches sur papier ordinaire est fixé de la manière suivante, sans addition de décimes : pour les affiches dont la dimension ne dépasse pas 15 décimètres carrés, 15 centimes. Au-dessus de 15 décimètres carrés jusqu'à 30 décimètres carrés : 30 centimes. Au-dessus de 30 décimètres carrés jusqu'à 60 décimètres carrés : 45 centimes. Au-dessus de 60 décimètres carrés jusqu'à 120 décimètres carrés : 60 centimes. Le tarif est doublé pour les affiches contenant plus de cinq annonces distinctes. »

On a voulu ainsi arrondir à 0 fr. 15, 0 fr. 70, etc. l'impôt précédemment fixé à 0 fr. 12, 0 fr. 24, etc., par l'application de 2 décimes (loi du 23 août 1871) aux droits de 0 fr. 10, 0 fr. 20, etc., en principal. En outre les dimensions de

chaque catégorie, jusqu'alors de 12 décimètres carrés, et demi, 25 décimètres carrés, etc., se trouvent portées à 15, 30, etc. décimètres carrés, tailles en rapport avec les formats usuels des papiers employés à leur confection par les imprimeurs.

Art. 8. — « Le taux du droit de timbre afférent aux chèques et ordres de virement en banque est fixé uniformément à 0 fr. 20, sans addition de décimes.

Toutefois les chèques tirés sur toute autre personne qu'un banquier, un agent de change, le caissier-payeur central; les trésoriers-payeurs généraux ou les receveurs particuliers des finances seront, en outre, soumis au droit du timbre de quittance. »

La première partie de cet article a pour objet d'unifier le droit sur les chèques fixé par la législation antérieure à 0 fr. 10 pour les chèques utilisés sur la place où ils ont été émis, et 0 fr. 20 s'ils sont utilisés sur une autre place. Une telle distinction ne se justifie plus par suite de l'usage de plus en plus répandu de ce mode de paiement, sur tout le territoire.

La deuxième partie de l'article a pour objet de supprimer la fraude commise par les particuliers qui utilisent le chèque comme quittance pure et simple de paiements ou comme lettre de change à vue et bénéficient, grâce à ce procédé, du tarif de timbre applicable aux chèques, qui est inférieur aux tarifs des timbres de quittance et du timbre sur les effets de commerce. Le Gouvernement avait même proposé, et la Chambre avait décidé que « le chèque ne peut être tiré que sur un banquier ou un agent de change (ou sur les préposés des caisses publiques) ayant provision préalable; il est payable à présentation. » Le Sénat n'a pas voulu maintenir cette disposition qui limitait le champ d'application du chèque et pouvait offrir de sérieux inconvénients pour le commerce qui uti-

lise de plus en plus ce mode de règlement. Mais pour éviter la fraude, les chèques tirés dans les cas prévus à ce deuxième alinéa supporteront le droit de timbre de quittance.

L'article 9 unifie le droit de timbre des effets de commerce : « Est fixé à 0 fr. 10 par 100 francs ou fraction de 100 francs sans décime, le tarif du droit proportionnel de timbre applicable : 1° Aux lettres de change, billets à ordre ou au porteur et tous effets négociables ou de commerce ; 2° au billets et obligations non négociables ; 3° aux délégations et tous mandats non négociables servant à procurer une remise de fonds de place à place. Dans le cas prévu par l'article 2 de la loi du 5 juin 1850, le droit de timbre est porté au triple de ce qui eût été exigible s'il avait été régulièrement acquitté. »

Le tarif antérieur était de 0 fr. 05 0/0 pour les effets à moins de 6 mois, de 0 fr. 20 0/0 pour les effets à plus de 6 mois. Cet article supprime la distinction entre les deux catégories, et uniformise le droit à 0 fr. 10 0/0, quelle que soit la date de l'échéance tant pour améliorer le rendement de l'impôt que pour faciliter la perception. En outre la réduction de l'écart qui existe entre ce timbre pour les effets de minime importance et le timbre de quittance diminuera les fraudes commises en cette matière.

Le dernier alinéa vise le cas où celui qui aura reçu un effet non timbré ne l'aura pas fait viser pour timbre dans les quinze jours ; il supportera alors un droit triple du tarif ordinaire.

Art 10. — « Le droit de visa des passeports est porté à 3 francs sans décimes ». Ceci pour arrondir le tarif actuel de 2 fr. 40 qui, décimes compris, serait porté à 2 fr. 88.

Art. 11. — « Les quotités du droit de timbre des connaissements fixées à 2 francs, 1 franc et 0 fr. 50 en prin-

cipal par la loi du 30 mars 1872, sont portées respectivement aux même taux que ceux afférents au grand papier, au petit papier et à la demi-feuille de petit papier de dimension. »

Le double décime aurait porté ces droits de 0 fr. 60, 1 fr. 20 et 2 fr. 40 à 0 fr. 72, 1 fr. 44 et 2 fr. 88, taux inapplicables pratiquement. Mais ce droit, qui n'est autre qu'un droit de timbre de dimension, est resté au taux de 1862. Il est logique de le mettre en concordance avec les droits de même nature fixés par la loi du 25 juin 1920.

Les articles 12, 13 et 14 comportent respectivement majoration des bulletins d'expédition des colis postaux (droits porté de 0 fr. 10 et 0 fr. 20 à 0 fr. 15 et 0 fr. 25), — suppression du privilège dont bénéficiaient les récépissés d'expédition sur les tramways concédés (art. 44 de la loi du 31 juillet 1913) par les départements et les communes : le texte ancien est abrogé et le tarif de droit commun applicable (0 fr. 25 en principal + 2 décimes soit 0 fr. 30) — enfin relèvement du droit de timbre des bulletins de bagages ; la loi du 29 juin 1918 avait assimilé ces bulletins aux reçus d'objet soumis alors au droit de timbre de 0 fr. 10. La loi du 25 juin 1920 ayant porté le droit de décharge d'objets à 0 fr. 25, le présent article frappe les bulletins de bagages d'une taxe égale.

Les articles 15 et 16 résultent d'un amendement de la Chambre et augmentent l'impôt sur les opérations traitées dans les bourses de valeurs et de commerce. L'article 15 dispose que « le droit de timbre sur toute opération de bourse ayant pour objet l'achat et la vente des valeurs de toute nature est portée à 0 fr. 50 (au lieu de 0 fr. 30) par 1.000 francs ou fractions de 1.000 francs. Sur les opérations de report, le droit est élevé à 0 fr. 20 par 1.000 francs ou portion de 1.000 francs ». L'article 16 double pour les bourses de commerce, le droit « en ce qui

concerne les opérations à terme ou à livrer, et en ce qui concerne les opérations de report ».

Mais un délai de quelques semaines était nécessaire pour graver les nouvelles matrices de timbres, préparer les empreintes, fabriquer les timbres et papiers timbrés aux nouveaux tarifs et en approvisionner les bureaux. Il a donc paru expédient de laisser à l'Administration la possibilité d'appliquer les nouveaux tarifs dès qu'elle serait en mesure de le faire pour chaque catégorie. Tel est l'objet de l'article 17 : « Seront fixées par décrets les dates de mise en vigueur des dispositions : 1° de l'article 3 en ce qui concerne les droits de timbre non payés par abonnement et la taxe instituée par l'article 57 de la loi du 25 juin 1920 ; 2° des articles 7, 10, 11, 12 et 14 » (affiches, passeports, connaissements, colis postaux, bulletins de bagages). Un décret du 17 avril a fixé au 1^{er} mai 1924 la date d'entrée en vigueur des majorations de droit de timbre.

L'article 18 édicte des mesures de transition en ce qui concerne les droits d'enregistrement. Cette disposition est analogue à l'article 20 de la loi du 31 juillet 1920, et a pour but de prévenir les fraudes par antidate des actes sous seing privé passés postérieurement à la promulgation de la loi, pour échapper au double décime. Tandis que les lois en vigueur accordent des délais pouvant aller jusqu'à plusieurs mois pour l'enregistrement, l'article 18 décide qu'un délai de 20 jours (au lieu de 40 en 1920) est accordé pour présenter à l'enregistrement les actes qui seront exempts du double décime. Ce délai de 20 jours est d'ailleurs égal à celui qui est accordé aux greffiers ou autorités administratives (20 jours) mais supérieur à celui qui est imparti aux notaires pour faire enregistrer (15 jours) : « Les actes dont la date est antérieure à la promulgation de la présente loi ne seront exempts du double décime en ce qui concerne les droits d'enregistrement

qu'à la condition d'être présentés à la formalité dans les vingt jours qui suivront l'entrée en vigueur de la présente loi. »

— Le Gouvernement avait proposé et la Chambre avait accepté un projet de loi stipulant que « le double décime sur le produit de 1, 10 0/0 sur le chiffre d'affaires, ne serait exigible des redevables appelés à bénéficier du forfait aux termes du projet de loi modifiant le régime fiscal applicable au petit commerce et à la petite industrie, qu'après la promulgation de ladite loi ». La loi en question, alors en discussion devant les Chambres, avait pour objet d'élever le montant du forfait en matière d'impôt sur le chiffre d'affaires, et en matière de bénéfices industriels et commerciaux ; elle remplaçait en outre l'échelle des coefficients par un coefficient unique pour chaque profession. Le Sénat a cru devoir rejeter le texte de la Chambre qui suspendait l'application du double décime en cette matière, se basant sur le fait que le double décime n'ajoute aucune formalité aux lois existantes, et que les contribuables doivent payer une certaine somme d'impôts qui se trouvera majorée de 20 0/0 aux termes de la loi très générale qui ne se préoccupe pas du système adopté pour le calcul des cotes, Il est en outre contraire à la bonne logique de subordonner la mise en vigueur d'une loi fiscale au vote incertain d'une loi ultérieure.

3) DOUANES (art. 19 et 20). — Art. 19 : « En ce qui concerne les perceptions de l'administration des douanes, la surtaxe de 20 0/0 instituée par l'article 3 de la présente loi n'est applicable qu'aux recettes effectuées aux titres des taxes intérieures. »

Se trouvent ainsi exemptés de la majoration les droits de douane institués dans le but de protéger la production nationale. Un pareil relèvement des tarifs aurait en effet provoqué de légitimes protestations de la part des nations

étrangères lésées dans leurs intérêts commerciaux, et des représailles auraient été à craindre, qui auraient entraîné pour notre commerce d'exportation des pertes considérables. L'article 19 évite donc les répercussions économiques d'une augmentation automatique des tarifs douaniers.

La surtaxe se trouve limitée aux recouvrements effectués par l'administration des douanes au titre intérieur, soit pour son compte, soit pour le compte des contributions indirectes, mais sous réserve des mesures d'application et des exemptions prévues sous la rubrique « contributions indirectes » (art. 21 et suivants).

La majoration des droits de timbre des actes de la douane ne peut, elle non plus, s'effectuer pratiquement que par une modification des tarifs. Des dispositions spéciales ont été prises, pour ceux de ces droits qui ne sont pas susceptibles d'une majoration forfaitaire, par l'article 20 : « les actes délivrés par le service des douanes portent un timbre particulier dont le droit est fixé ainsi qu'il suit : Pour les acquits à caution, les permis de réexportation par mer, les permis de transbordement, les actes relatifs à la navigation et les commissions d'emploi : 1 fr. 50 (au lieu de 1 fr). Pour les colis postaux en transit les droits sont portés de 0 fr. 05 et 0 fr. 10 à 0 fr. 10 et 0 fr. 15. Le droit de quittance proportionnel de 0 fr. 10 jusqu'à 10 francs reste fixé, sans changement, à 0 fr. 20 par 100 francs ou fraction de 100 francs.

4° CONTRIBUTIONS INDIRECTES. — Comme en matière d'enregistrement, certains droits perçus par l'administration des contributions indirectes ne peuvent être l'objet d'une majoration unique de 20 0/0, mais doivent être soumis à des dispositions spéciales, sous peine de créer d'inutiles complications de tarifs ; aussi les articles 21 et suivants

prévoient-ils des exceptions à l'application pure et simple du double décime.

Parmi ces exceptions au principe général les unes ont pour but d'accorder une exonération complète de la majoration (sont exempts du double décime l'impôt sur le sel, le droit de consommation sur le sucre, la chicorée et les autres succédanées du café, en raison des circonstances actuelles et du caractère de première nécessité de ces denrées. Sont exempts pour la même raison les boissons hygiéniques et fruits à cidre) ; les autres tendent à atténuer les difficultés pratiques qu'aurait entraînées l'application pure et simple du double décime aux tarifs actuels. Pour éviter une complication excessive le législateur a été conduit à réaliser un remaniement des tarifs en vigueur ou à établir de nouvelles bases de perception, assurant un rendement analogue à celui que donnerait la majoration de 20 0/0 ; c'est ce qui a eu lieu en matière des droits de timbre et d'expéditions, d'impôt sur les spécialités pharmaceutiques et d'impôt sur les automobiles.

L'article 21 énumère ces diverses exemptions : « Sont exemptés du double décime et soumis aux dispositions spéciales énumérées aux articles 22 à 25 qui suivent les droits et taxes ci-après perçus par l'administration des contributions indirectes :

« Les droits de timbre sur quittances et expéditions. — Le droit de 0 fr. 40 par expédition. — L'impôt sur les spécialités pharmaceutiques. — L'impôt sur les véhicules automobiles. — L'impôt sur le sel. — Le droit de consommation sur le sucre — Le droit de consommation sur la chicorée et les autres succédanées du café. — Le droit de circulation sur les vins, cidres, ainsi que sur les fruits à cidre et à poiré circulant dans les conditions prévues à l'article 2 de la loi du 22 février 1918. — L'impôt sur les eaux minérales. — Le droit de fabrication sur les bières. »

— Les mêmes raisons qui s'opposaient à l'application du double décime au droit de timbre perçu sur les actes de l'administration des douanes se retrouvent en matière de contributions indirectes.

Art. 22. — « Le prix des timbres apposés sur les quittances et expéditions est uniformément fixé à 0 fr. 25. »

Cet article majore, en les unifiant, les divers timbres, portant sur tous récépissés et déclarations des contribuables, jusqu'ici de 0 fr. 10 et parfois de 0 fr. 20 (congrés). Ce tarif ne se prêtait pas à l'application du double décime, qui aurait entraîné des difficultés de perception ; mieux valait réaliser la simplification et l'unification du droit de timbre, non majoré depuis sa création en 1816, et qui se trouve donc porté à 0 fr. 25.

De même l'article 23 décide que « le droit de 0 fr. 40 par expédition est porté à 0 fr. 50 ». Les mêmes motifs justifient le rehaussement de ce droit qui s'applique aux acquits à caution et aux passavants. Le résultat de ces deux relèvements peut être évalué à 11.500.000 francs environ.

L'impôt sur les spécialités pharmaceutiques (art. 24).

— Cet impôt créé par la loi du 30 décembre 1916 (art. 16), basé sur le prix de vente au détail des spécialités, est perçu au moyen de timbres ou de vignettes. Le tarif était de 0 fr. 05 pour un prix de vente inférieur à 0 fr. 50, de 0 fr. 10 par franc jusqu'à 10 francs et de 0 fr. 50 par tranche de 5 francs au-dessus de 10 francs. La majoration d'un double décime aurait donné un résultat inapplicable, les chiffres ne correspondant pas à des multiples de 0 fr. 05. C'est pour éviter cette complication inutile que l'article 24 institue un nouveau barème, qui en assurant une plus-value équivalente à la majoration de 20 0/0, simplifie l'application des droits.

« Le tarif de l'impôt sur les spécialités pharmaceutiques est majoré de 0 fr. 05 pour les spécialités dont le prix est

compris entre 1 fr. 05 et 2 francs inclusivement ; de 0 fr. 10 pour celles dont le prix est compris entre 2 fr. 05 et 5 francs ; de 0 fr. 15 pour celles dont le prix est compris entre 5 fr. 05 et 8 francs, et de 0 fr. 20 pour celles dont le prix est compris entre 8 fr. 05 et 10 francs.

« Les spécialités dont le prix est supérieur à 10 francs supportent une augmentation d'impôt de 0 fr. 10 par 5 francs ou fraction de 5 francs. »

Les droits sur les automobiles. — Les lois du 25 juin 1920 et 31 juillet 1920 avaient transféré des contributions directes aux contributions indirectes le recouvrement de la taxe sur les automobiles, et institué un mode d'assiette assez complexe pour cette contribution en tenant compte d'éléments divers.

Cette législation frappait les side-cars d'une taxe de 50 francs par an, les cyclecars d'une taxe annuelle de 100 francs. Les autres voitures supportaient :

1° Une taxe par voiture de 60 à 270 francs, variable suivant le nombre de places, la puissance et la population de la ville où est faite l'imposition ; 2° une taxe par cheval en 5 paliers ; 3° une majoration de 25 0/0 sur ces 2 taxes au profit d'un fonds commun départemental ; 4° Une taxe de circulation en 5 paliers d'après le nombre de chevaux (100 à 500 fr. au-dessus de 64 chevaux vapeur).

Les automobiles employées pour l'exercice d'une profession agricole ou patentée ne payaient que la moitié des trois premières taxes, la quatrième étant appliquée intégralement. En outre les voitures immobilisées pendant un trimestre au moins étaient exemptes de tout impôt, à condition d'effectuer en temps voulu le dépôt du permis de circulation.

L'impôt sur les automobiles était donc des plus compliqué. En outre, le plein tarif n'était appliqué que d'une manière exceptionnelle, la demi-taxe étant presque de

règle : en 1922, sur 360.000 automobiles déclarées, 305.000 payaient la demi-taxe : cet abus était des plus fréquent, tous les commerçants et industriels, tous les travailleurs des professions libérales, tous les propriétaires fonciers prétendant que leur automobile leur servait pour l'exercice de leur profession et réclamant le bénéfice du traitement de faveur. En même temps certains contribuables : exploitants de mines, commis-voyageurs, gérants de coopératives, non patentés, ne pouvaient obtenir le bénéfice de la demi-taxe. L'administration se trouvait à peu près désarmée pour réprimer les abus.

L'existence de paliers dans les tarifs créait enfin des inégalités que l'application du double décime n'eût fait qu'aggraver.

Il a donc paru préférable de remanier l'assiette de cet impôt en fixant les tarifs de telle façon que le produit se trouve majoré sensiblement de 20 0/0. Le texte nouveau, en aboutissant à une grande simplification, rétablit le principe de l'égalité devant l'impôt sans édicter de tarifs prohibitifs.

En premier lieu la demi-taxe est supprimée, mettant fin aux abus antérieurs et rendant l'impôt plus équitable. En second lieu les deux premiers éléments, nombre de places et densité de la population qui entraient en ligne de compte pour le calcul de l'impôt, sont supprimés pour ne conserver que la puissance du moteur, vrai critérium en la matière. En effet, le nombre de places d'un véhicule n'est jamais strictement limité et peut être temporairement augmenté par l'adjonction des sièges mobiles ; d'autre part, l'importance de la population ne semble pas devoir être prise en considération pour la taxation d'un véhicule destiné à faciliter les déplacements à longue distance, d'autant moins que cet impôt de circulation doit être fixé surtout

en fonction de l'usure que le véhicule occasionne à la route.

En vertu de ce principe, le Sénat a fait adopter un amendement fixant la taxe à 52 francs pour les chevaux vapeur en sus du vingtième, pour frapper plus lourdement par ce nouveau palier, les véhicules de tourisme lourds et rapides. En outre, le système nouveau surcharge sensiblement les camions ; mais ainsi se trouve réalisée une certaine péréquation avec les prix majorés des transports par chemin de fer, et les dégradations importantes que font subir les poids lourds au réseau routier trouveront dans cette disposition une certaine contre-partie.

La suspension des droits pour les véhicules ne circulant pas, subsiste d'ailleurs dans le régime nouveau.

L'article 23 fixe les droits applicables aux automobiles à partir du 1^{er} avril 1924 :

« Les articles 100 de la loi du 25 juin 1920 et 36 de celle du 31 juillet 1920 sont remplacés par les dispositions suivantes :

A compter du premier jour du trimestre suivant la promulgation de la présente loi, les droits sur les véhicules automobiles sont fixés comme suit :

Sommes à payer annuellement :

1^o Par motocyclette avec side-car, 60 francs ;

2^o Par cyclecar 120 francs ;

3^o Voitures automobiles assujetties à un tarif de transport arrêté par une autorité publique : par cheval vapeur avec minimum d'imposition de 5 chevaux vapeur : 36 fr. ;

4^o Véhicules automobiles autres que ceux figurant dans les trois catégories précédentes : par Hp, avec minimum d'imposition de 5 Hp : du 1^{er} au 10^e Hp, 36 francs ; au-dessus du 10^e Hp : 44 francs.

Pour les voitures servant au transport des personnes,

les Hp au-dessus du 20^e sont taxés à raison de 52 francs par Hp.

Les bateaux munis d'un moteur mécanique et destinés à la navigation de plaisance à l'intérieur des eaux territoriales sont soumis aux mêmes formalités que les automobiles et passibles d'une taxe de 10 francs par Hp, avec minimum d'imposition de 3 Hp.

Un dixième du produit total de l'impôt sera attribué aux départements pour être réparti dans les conditions déterminées par l'article 35 de la loi du 31 juillet 1920.

Le permis de circulation doit être renouvelé au cas de changement de domicile hors de la circonscription de la recette. Les droits sont dus jusqu'à déclaration de cesser, souscrite à la recette buraliste, et dépôt du permis de circulation. »

— Les dispositions de l'article suivant (art. 26), analogue à l'article 17 en matière de timbre, permettent de réaliser des mesures transitoires et un délai d'application indispensable.

Art. 26. — « La date de mise en vigueur des dispositions de l'article 3 de la présente loi, en ce qui concerne l'impôt proportionnel sur les transports en chemins de fer, et de l'article 24 en ce qui concerne l'impôt sur des spécialités pharmaceutiques, sera fixée par décret. »

En effet la majoration de l'impôt perçu par les compagnies de chemins de fer pour le compte de l'Etat nécessite la modification préalable des barèmes. De même l'impression et la distribution des nouvelles vignettes et figurines qui servent à constater le paiement de l'impôt sur les spécialités pharmaceutiques exige un certain délai pendant lequel la nouvelle quotité des droits ne pourra être appliquée.

En exécution de cet article, un décret est intervenu le

8 avril 1924, fixant au 16 du même mois la date d'entrée en vigueur des dispositions de l'article 24.

— Parmi les réformes introduites dans l'assiette des contributions indirectes, la Chambre avait décidé d'abroger en partie l'article 93 de la loi du 25 juin 1920 qui instituait des exceptions à l'impôt sur les spectacles au profit d'œuvres de bienfaisance, sociétés sportives, de secours mutuel, etc. Cette exonération donnait lieu elle aussi à des abus, par suite de la difficulté pour l'Administration d'établir un critérium certain caractérisant les représentations charitables, et causait un grave préjudice aux entrepreneurs de spectacle en leur suscitant une concurrence active. En outre l'exception se concevait mal, car cet impôt frappe non l'entrepreneur, mais le spectateur. Le projet ne maintenait donc que l'article 35 de la loi du 30 juin 1923, qui dispensait de l'impôt les spectacles gratuits ou à prix réduit (0 fr. 50 au maximum).

Malgré toute ces raisons de supprimer une exonération des plus discutable, le projet d'abrogation de l'article 93 n'a pas été conservé dans le texte de loi.

C) MESURES DIVERSES D'ORDRE FINANCIER

Après avoir posé le principe de la majoration du double décime, et réglé ses détails d'application en réalisant les changements d'assiette nécessaires dans chaque régie financière, la loi du 22 mars 1924 prescrit des mesures destinées à perfectionner le régime des mutations.

1) RÉGIME DES MUTATIONS. — *Mutations de fonds de commerce.* — Aux termes de la loi du 17 mars 1909, article 3, toute vente ou cession de fonds de commerce devait être, dans la quinzaine de sa date, publiée à la diligence de l'acquéreur sous forme d'extrait ou d'avis dans un journal d'annonces légales. Tout créancier inscrit était

ainsi à même, si le prix ne suffisait pas à désintéresser la masse des créanciers, de mettre une surenchère du sixième sur le prix principal. Mais cette loi ne prévoyait pas l'obligation de faire enregistrer l'acte de cession avant les publications.

Les dispositions nouvelles ont pour but de remédier à cet inconvénient, et prescrivent que les publications effectuées en exécution de la loi du 17 mars 1909 devront obligatoirement mentionner l'enregistrement des actes de vente qui en font l'objet. On évitera ainsi des fraudes graves car les parties, par crainte de surenchères possibles, hésiteront, en faisant enregistrer l'acte avant la publication, à porter une somme inférieure au prix convenu :

Art. 27. — « Le deuxième alinéa de l'article 3 de la loi du 17 mars 1909 est modifié comme suit : l'extrait ou avis fait en exécution du précédent alinéa devra être à peine de nullité, précédé, soit de l'enregistrement de l'acte contenant mutation, soit à défaut d'acte, de la déclaration prescrite par le deuxième alinéa de l'article 8 de la loi du 28 février 1872 ; il devra, sous la même sanction, rapporter les dates, volume et numéro de la perception, ou au cas de simple déclaration, la date et le numéro du récépissé de cette déclaration, et dans les deux hypothèses l'indication du bureau où ont eu lieu ces opérations » (Suit le rappel des prescriptions de la loi du 17 mars 1909).

Mutation des navires (Art. 28). — L'article 24 de la loi du 23 juin 1920 soumettait déjà les ventes de navires de plus de 100 tonneaux au droit proportionnel de 50/0 perçu sur l'acte de vente ; mais les mutations faites sans acte ni procès-verbal échappaient à ce droit et ne payaient que 0,50 0/0. L'article 28 de la loi du 22 mars 1924 fait désormais reposer la perception de l'impôt sur le fait même de la mutation, qu'il y ait ou non acte de francisation ou procès-verbal de vente.

D'autre part, comme l'Administration en ce qui concerne les ventes de meubles ne peut réprimer les insuffisances et dissimulations que s'il existe une disposition expresse, elle ne pouvait jusqu'à présent, faute de texte, combattre la fraude sur les ventes de navires et devait asseoir la perception sur le prix exprimé dans l'acte, même s'il était manifestement insuffisant ; aucune pénalité n'était d'ailleurs prévue en pareil cas.

Le nouveau texte (art. 28) donne au fisc la possibilité de réprimer les dissimulations et les insuffisances, comme en matière de meubles ou de fonds de commerce.

Art. 28. — « Le quatrième alinéa de l'article 24 de la loi du 23 juin 1920 est remplacé par les dispositions suivantes : Sont soumises au droit proportionnel de 5 0/0 sans décimes, les mutations à titre onéreux de propriété ou d'usufruit soit totales, soit partielles, de navires et bateaux de toute nature servant à la navigation maritime ou intérieure dont la jauge nette est supérieure à 100 tonnes. Le droit est perçu soit sur l'acte ou le procès-verbal de vente, soit sur la déclaration faite pour obtenir la francisation ou l'immatricule au nom du nouveau possesseur. A défaut d'acte, de procès-verbal ou de déclaration en vue d'obtenir la francisation, le droit est perçu sur une déclaration faite au bureau de l'enregistrement dans les trois mois de la mutation. A défaut de paiement du droit dans les trois mois de la mutation, l'ancien et le nouveau possesseur sont tenus chacun d'un droit en sus, personnellement et sans recours, nonobstant toute stipulation contraire.

« Sont applicables aux dissimulations de prix les dispositions des articles 12 et 13 de la loi du 23 août 1871, 7 de la loi du 27 février 1912, 7 à 14 de la loi du 18 avril 1918. Les insuffisances de prix peuvent être constatées par expertise dans les deux ans de l'enregistrement de l'acte ou de la déclaration de mutation.

« Il sera perçu un droit en sus sur le montant de l'insuffisance outre les frais de l'expertise, si l'insuffisance excède un huitième du prix exprimé dans l'acte ou la déclaration. »

Mutations immobilières à titre gratuit. — Pour échapper aux droits élevés de donation, les contribuables dissimulent fréquemment la donation sous une vente, ou réduisent purement et simplement l'estimation de la valeur. La loi du 27 mai 1918 avait organisé une procédure de conciliation pour permettre à l'administration de relever les insuffisances en matière de mutations entre vifs ou par décès, et d'obtenir à l'amiable le paiement des droits. Mais faute de sanction pour le dissimulateur, la loi encourageait la fraude, puisqu'il suffisait de reconnaître amiablement l'insuffisance au cas de contestation. L'article 29 remédie à cet inconvénient, en organisant dans tous les cas une expertise et en prescrivant une sanction pécuniaire.

Art. 29. — « Les articles 3, 4 et 5 de la loi du 27 mai 1918 sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes : En cas d'insuccès des préliminaires de conciliation amiable, les insuffisances d'évaluations immobilières en matière de mutation à titre gratuit entre vifs ou par décès, et d'échange, seront constatées par voie d'expertise de la valeur des immeubles au jour de la mutation ; il y sera procédé dans les formes prescrites par l'article 5 de la loi du 27 février 1912.

« L'insuffisance reconnue avant la notification de la requête en expertise ne donnera lieu à aucune pénalité ; le redevable acquittera seulement le droit simple sur le supplément d'estimation. Il en sera de même de l'insuffisance constatée ou reconnue après la notification de ladite enquête, si cette insuffisance n'excède pas un sixième de la valeur déclarée. Si l'insuffisance excède un sixième de la valeur

déclarée, le redevable acquittera, outre le droit simple sur le supplément d'estimation, un droit en sus et les frais de l'expertise. En toute hypothèse, le redevable qui ne sera pas passible du droit en sus acquittera un intérêt de retard calculé au taux de 6 0/0 sur le montant du complément de droit simple à compter du jour de l'enregistrement de l'acte ou de la déclaration constatant la mutation. »

— Le Parlement, qui se préoccupait dans les articles précédents de la loi, de perfectionner le régime des mutations, ne pouvait se désintéresser des valeurs étrangères que l'on rencontre dans les successions importantes, et qui forment fréquemment un objet de fraude. Etant donné l'aggravation des droits de succession, certains contribuables forment à l'étranger une société de tous leurs biens, et attribuent aux actions de cette société une valeur insignifiante, qui seule figure dans la déclaration de succession. Le Sénat, en introduisant dans le projet primitif l'article 30, a entendu lutter contre ces manœuvres, en donnant à l'administration un droit d'option sur ces titres, analogue à celui dont jouit dans certains cas le service des douanes :

Art. 30. — « Lorsqu'une personne de nationalité française ou un étranger domicilié en France décèdera, après avoir apporté des biens meubles ou immeubles situés en France à une société constituée à l'étranger avec ses enfants ou tous autres ayants droit à sa succession, l'Administration de l'Enregistrement pourra, dans les trois mois qui suivront la déclaration de succession, exercer au profit du Trésor le droit de préemption sur la part du défunt dans ladite société, en offrant la valeur attribuée à cette part dans ladite déclaration et le dixième en sus. »

— L'article 31 a pour objet de réprimer une fraude fiscale fréquente sur les valeurs étrangères abonnées. Lorsque des coupons sont payables en francs ou en monnaies étran-

gères, le porteur au lieu de s'adresser à l'établissement chargé du service de ces titres qui le paierait en francs papiers, s'adresse à un changeur qui fait encaisser le coupon sur une place étrangère ; le porteur bénéficie ainsi du cours de la monnaie étrangère, c'est-à-dire de la prime du change sur la valeur actuelle du franc.

Or, on ne pouvait jusqu'ici demander à l'établissement chargé du paiement que la taxe de 10 0/0 sur la valeur en francs du coupon, perçue par le jeu d'un abonnement, et le bénéfice de change réalisé par le porteur restait exempt de droit. L'article 31 a pour but de récupérer sur le porteur lui-même la taxe non perçue et de remédier ainsi à cet état de choses :

Art. 31. — « Lorsque des dividendes, intérêts, arrérages et tous autres produits des valeurs mobilières étrangères soumises par les lois en vigueur à des droits et taxes équivalentes à celles qui atteignent les valeurs françaises, sont stipulés payables soit en francs, soit en monnaies étrangères, au choix des porteurs, soit en or, et qu'ils sont touchés en monnaies étrangères, l'excès de leur valeur en monnaie française au cours du jour du paiement sur leur montant nominal en francs français supporte l'impôt de 10 0/0. L'acquittement de cette taxe incombe aux personnes visées par les articles 35 à 37 de la loi du 29 mars 1914. »

— En ce qui concerne les sociétés en commandite, l'article 32 modifie la base forfaitaire de 10 0/0 de la taxe sur le revenu. La loi du 29 juin 1872 avait assis cette taxe sur un revenu forfaitaire de 5 0/0 des capitaux engagés dans l'affaire, ou du prix moyen des cessions de parts d'intérêts pendant l'année précédente. Des sociétés très importantes (exploitation des parts d'agents de change, sociétés civiles de mines) échappaient ainsi légalement à l'impôt sur une portion de leurs bénéfices.

Or ce taux de 5 0/0 ne correspond plus au taux actuel de l'intérêt de l'argent, qui est environ de 8 0/0. En outre, pour les sociétés en commandite assujetties au droit de communication (plus de 50.000 fr. de chiffre d'affaires), on ne saurait admettre que l'administration reste liée par un forfait alors que son droit de regard lui permet de connaître les bénéfices réellement distribués. L'article 32 réalise cette double réforme :

« L'article 2, 3^e, premier alinéa de la loi du 29 juin 1872 est modifié ainsi qu'il suit : 3^e Pour les parts d'intérêts et commandites :

a) Lorsque la Société est assujettie au droit de communication en vertu des lois existantes, soit par des délibérations des conseils d'administration, soit à défaut de délibération, au moyen d'une déclaration à souscrire dans les trois mois de la clôture de l'exercice, faisant connaître les bénéfices effectivement distribués au cours de l'exercice précédent ;

b) Lorsque la Société n'est pas assujettie au droit de communication, par l'évaluation à raison de 8 0/0 du montant du capital social, ou de la commandite, ou du prix moyen des cessions de parts d'intérêts consenties pendant l'année précédente, à moins que l'administration ou les contribuables ne soient en mesure d'établir, dans les formes compatibles avec la procédure en matière d'enregistrement, le montant des bénéfices effectivement distribués, auquel cas la taxe est liquidée d'après le revenu ainsi déterminé. »

2) MONOPOLES — *Tabacs*. — Les produits des manufactures de l'Etat ne pouvaient échapper à la majoration générale des taxes et impôts. La hausse des matières premières justifiait pleinement d'ailleurs ce rehaussement, dans l'intérêt d'une bonne gestion financière ; le prix de vente du Scaferlati au début de 1924 n'était supérieur que

de 120 0/0 au prix d'avant guerre, alors que le prix de revient avait augmenté de plus de 300 0/0.

Une mesure nouvelle est intervenue cependant en cette matière : le Parlement a laissé au ministre des Finances le soin de provoquer un décret pour déterminer le prix des tabacs ordinaires, en tenant compte du coût d'achat des matières premières importées qui subissent les fluctuations du change, mais sans pouvoir dépasser un certain maximum.

Art. 33. — « Le prix des tabacs ordinaires à fumer et à mâcher sera fixé par le ministre des Finances dans les limites d'un maximum de 37 fr. 50 par kilo. » En exécution de la loi deux décrets sont intervenus le 23 avril, établissant la nomenclature des prix de vente des tabacs de vente courante et des tabacs fabriqués à l'étranger.

Art. 34 et 35. — Ils fixent les prix des tabacs de troupe et des tabacs de vente restreinte (destinés aux établissements hospitaliers) à 4 francs le kilo (tabac à fumer) et 8 francs le kilo (tabac à mâcher) au lieu de 3 et 5 francs. Désormais l'Etat ne doit plus subir de perte du fait de la vente de ces tabacs.

Suppression du monopole des allumettes (art. 36 à 40).
— Elle est prévue par l'article 36 qui a une portée considérable sinon au point de vue fiscal, du moins au point de vue politique, en consacrant la disparition de ce monopole qui, plus que tout autre, a soulevé de graves reproches, tant par l'insuffisance de rendement financier que par la mauvaise qualité des produits livrés à la consommation. Cette situation médiocre de l'industrie des allumettes gérée par l'Etat s'explique d'ailleurs, car deux usines sur six disposent seules d'un matériel moderne alors que dans ce genre de fabrication l'outillage joue un rôle prédominant ; on peut incriminer en outre la mauvaise utilisation du personnel ouvrier. Le monopole ne peut de ce fait rivali-

ser avec l'industrie étrangère, et le prix de revient des allumettes importées est inférieur, en général, à celui des produits français.

L'intérêt économique comme l'intérêt fiscal commandent donc la suppression de ce monopole de façon à ne conserver parmi les exploitations industrielles de l'Etat, que celles dont l'existence correspond à une nécessité inéluctable ou présente des avantages certains. L'aliénation des usines et du matériel de la régie peut être de plus la source d'une recette extraordinaire appréciable. Les articles 36 à 40 organisent ce régime nouveau des allumettes.

Art. 36. — « Est abrogée la loi du 2 août 1872 attribuant à l'Etat le monopole de la fabrication et de la vente des allumettes chimiques. Est interdit l'établissement d'un monopole industriel de la fabrication ou de la vente des allumettes chimiques.

Les peines édictées par l'article 419 du Code pénal sont applicables à tous ceux qui, par association, par réunion ou par coalition, auront constitué ou tenté de constituer, au profit d'industries privées, un monopole de fait national ou régional de la fabrication ou de la vente des allumettes chimiques. »

Art. 37. — « Au cas où l'Etat reprendrait le monopole des allumettes, le prix de rachat dû aux fabricants ne pourra jamais excéder la valeur des immeubles, du matériel, des approvisionnements, et des brevets ou licences que l'Etat voudra acquérir. »

Ces deux articles décident la cession du monopole à l'industrie privée et le retour à un régime d'entière liberté ; l'article 37, émanant de l'initiative parlementaire, garantit en outre pour l'avenir les finances de l'Etat, qui en cas de nouvelle dépossession des exploitants n'auront à supporter aucune indemnité d'expropriation. Le Sénat, se ralliant au rapport de sa commission qui estimait que la

cession du monopole ne procurerait aucune ressource au Trésor, et qui craignait que les indemnités diverses aux ouvriers licenciés ne constituent une source de dépenses importantes, avait d'abord rejeté le projet. Mais en présence du vote favorable de la Chambre, il a fini par admettre le principe de la suppression.

Le retour du monopole à l'industrie privée est donc admis, avec l'établissement d'une taxe de fabrication qui procurera sans doute au Trésor des ressources supérieures à celles qu'il retire du mode actuel d'exploitation : sous un régime de liberté d'autres pays obtiennent des recettes fiscales plus importantes que celles qu'encaisse le Trésor français, tout en offrant au consommateur des produits d'une qualité supérieure.

Les articles 38 et 39 organisent l'impôt de consommation sur les allumettes et les mesures de transition entre les deux régimes. Les usines, le matériel et les approvisionnements seront vendus ; désormais les allumettes seront soumises à une taxe à la sortie de l'usine, la circulation et la vente restant libres, sauf une surveillance des marchands en gros. L'administration des Contributions indirectes percevra le droit de consommation et assurera l'exercice des manufactures où le recensement des produits fabriqués reste très simple. Quant aux produits importés ils seront soumis au droit, à leur entrée sur le territoire, et par leur concurrence constitueront une garantie précieuse pour le public. Le personnel commissionné des manufactures devenu sans emploi sera employé ailleurs, et les ouvriers toucheront une indemnité de licenciement.

On peut attendre au moins 25 millions de la vente des installations ; et au produit de l'impôt de consommation s'ajoutera chaque année celui des différents droits qui frapperont les industriels fabricants d'allumettes.

La mise en vigueur du régime nouveau suppose une

série de mesures d'ordre administratif que le Gouvernement est autorisé à régler par décrets, pour pouvoir agir rapidement ; mais ces décrets devront, dans un délai de six mois, être soumis à la sanction législative.

Enfin la loi donne le tarif nouveau des allumettes, les produits de choix, suivant un principe toujours admis en France, supportant des droits plus lourds que les produits vulgaires :

Art. 38. — « Il sera perçu par l'administration des contributions indirectes sur les allumettes chimiques fabriquées en France ou importées, un droit de consommation dont le maximum est fixé comme suit : Droit de consommation par million d'allumettes : 1° Allumettes communes en bois, souffrées, 1.000 francs ; 2° allumettes tisons, 3.200 fr. ; 3° allumettes en cire de plus de 40 millimètres, 3.500 fr. ; 4° autres allumettes, 2.000 francs.

Art. 39. — « Toutes les mesures relatives au licenciement du personnel, à l'organisation du contrôle et de la perception de l'impôt et, d'une manière générale, toutes les dispositions nécessaires à la mise en application des articles 36 et 38 ci-dessus, seront fixées par décrets rendus sur la propositions du ministre des Finances, et soumis à la sanction législative dans le délai de six mois ».

Art. 40. — « Un décret rendu sur la proposition du ministre des Finances fixera la date de la mise en vigueur des articles 36, 38 et 39. »

— Sur le produit de 3 impôts indirects : Boissons (loi du 22 février 1918 supprimant les droits d'octroi sur les boissons hygiéniques), automobiles et chiffre d'affaires (loi du 25 juin 1920), un prélèvement est effectué pour constituer un fonds commun au profit des départements et des communes. Or les ressources ainsi attribuées aux collectivités sont en progression rapide et fournissent surtout aux communes une subvention gratuite disproportionnée

avec leurs charges normales. La Chambre avait adopté un projet d'article qui, sans suspendre le fonctionnement du fonds commun, limitait les subventions à allouer au montant des sommes réparties au titre de l'exercice 1921, l'excédent étant réservé au budget général. En effet, dans la situation financière actuelle, tout recouvrement qui n'est pas strictement justifié par un besoin urgent de dépense peut être considéré comme détourné de son but, et on pouvait demander aux communes, alors que l'Etat réalisait des économies importantes, de limiter également leurs ressources surabondantes.

Mais le Sénat n'a pas voulu suivre la Chambre dans cette voie, et l'article modifiant le régime des fonds communs ne figure pas dans la loi du 22 mars 1924.

3) MAJORATION DES DÉCIMES EN MATIÈRE D'AMENDES. — Après avoir réglé la majoration des tarifs dans les diverses régies, le Parlement a adopté une disposition ajoutant une surtaxe aux amendes fiscales. Alors qu'on demandait aux contribuables de nouveaux sacrifices, il était légitime de réclamer une charge supplémentaire aux citoyens qui encouraient une condamnation judiciaire.

L'article 41 décide que « En ce qui concerne les amendes pénales prononcées en France par les cours et tribunaux, le principal est majoré de 30 décimes ». En outre cet article abroge les dispositions antérieures qui ajoutaient déjà des décimes et demi-décimes aux amendes pénales et réalise une simplification appréciable dans le calcul de cette surtaxe.

— Le Sénat avait décidé d'autre part d'abroger l'art. 50 de la loi du 31 juillet 1917 qui donne au contribuable la faculté d'évaluer dans sa déclaration d'impôt général les revenus soumis à un impôt spécial d'après les règles fixées pour cette cédule. C'est ainsi que le propriétaire foncier peut, pour son revenu global, déclarer soit le revenu réel,

c'est-à-dire le revenu net foncier, soit le revenu forfaitaire servant de base à l'assiette de la contribution foncière, établi d'après la valeur locative de 1913 ; or cette dernière est très inférieure au revenu actuel, par suite de la hausse des produits agricoles et des loyers. L'article projeté avait pour but de remédier à l'insuffisance d'imposition qui résulte de ce fait, en rendant obligatoire la déclaration du revenu réel ; mais il n'a pas été adopté dans le texte définitif.

4) DÉGRÈVEMENTS POUR CHARGES DE FAMILLE. — Au moment où les impôts se trouvaient notablement aggravés, il importait d'accroître les dégrèvements accordés par les lois antérieures aux familles nombreuses, qui allaient subir plus lourdement que les autres, par suite de leurs consommations plus abondantes, le poids du double décime. Les articles 42 et 43 réalisent en ce sens une certaine amélioration, en élevant de 4.000 francs par enfant la déduction accordée pour l'impôt sur les traitements et salaires, et pour l'impôt général.

Art. 42. — « Le quatrième alinéa de l'article 6 de la loi du 30 mars 1923 est remplacé par le texte suivant :

« Les déductions ci-dessus seront augmentées pour chaque contribuable soumis à l'impôt d'une somme de 3.000 fr. pour sa femme si celle-ci n'a ni salaire ni revenus personnels, de 3.000 francs par enfant de moins de 18 ans ou infirme et non salarié, et de 2.000 francs par personne à sa charge dans les mêmes conditions que celles de l'article 7 de la loi du 25 juin 1920. »

Art. 43. — « Le quatrième alinéa de l'article 7 de la loi du 25 juin 1920 est remplacé par le texte suivant : « Toutefois pour chaque enfant au-dessus de 21 ans resté à la charge de ses parents et pour chaque personne au delà de la cinquième, quel que soit son âge, la déduction sera portée à 3.000 francs. »

Ce texte est le résultat d'un amendement du Sénat, pris sur l'initiative de M. François Marsal, de même que l'article suivant, qui complète les dispositions antérieures en limitant leur bénéfice aux citoyens français. Le législateur a entendu en effet encourager la natalité française ; il n'est donc pas opportun de faire bénéficier les étrangers résidant ou passant en France des dégrèvements prévus sur les impôts et tarifs (en matière de chemins de fer notamment), en faveur des familles nombreuses. Les droits acquis en vertu de traités ou de conventions de réciprocité sont d'ailleurs respectés.

Art. 44. — « Sous réserve des traités de réciprocité qui existent actuellement ou qui seront passés entre la France et les pays étrangers, les réductions d'impôts ou de taxes, les dégrèvements à la base, les déductions accordées par les lois en vigueur pour des raisons de charges de famille, les réductions pour les prix de transport en chemin de fer prévues au bénéfice des familles nombreuses ne sont applicables qu'aux citoyens français ou des pays de protectorat. »

5) RÉVISION DES ÉVALUATIONS FONCIÈRES (art. 45 à 49). — La réforme tendant à augmenter les ressources fiscales aurait été incomplète sans une révision des évaluations foncières, révision qui était prévue par la loi du 29 mars 1914 qui en règle la périodicité, mais qui se trouvait suspendue par la loi du 31 juillet 1918 ; le maintien des évaluations servant de base à la contribution foncière au tarif de 1913 aurait consacré un privilège véritable au profit de la propriété foncière qui constitue une part importante de la richesse nationale, et une injustice au détriment de la fortune mobilière.

Toutefois il n'a pas paru possible de revenir immédiatement au système des évaluations périodiques échelonnées sur une période de vingt ans pour les propriétés non

bâties, de dix ans pour les propriétés bâties, dans les communes classées en un certain nombre de séries, sans procéder au préalable à une mise au point générale des estimations. Etant donné la hausse du cours des locations, l'application du régime normal aurait abouti à de graves inégalités au détriment des premiers propriétaires révisés qui auraient été immédiatement taxés d'après les prix nouveaux, les autres continuant à ne payer l'impôt que sur les éléments anciens, c'est-à-dire sur les loyers pratiqués avant la guerre.

Aussi une révision exceptionnelle et simultanée a-t-elle été décidée dans toutes les communes pour servir de base à l'assiette de l'impôt jusqu'à la prochaine révision périodique, en le mettant en harmonie avec les nouvelles valeurs locatives.

Art. 45. — « Une révision exceptionnelle des évaluations foncières dans toutes les communes sera entreprise en 1924 et ses résultats serviront à l'assiette de l'impôt, à partir du 1^{er} janvier 1926 et jusqu'à l'application des résultats de la prochaine révision périodique. »

La loi règle la façon de procéder pour les propriétés bâties et non bâties.

En ce qui concerne les *propriétés bâties* (art. 46), la révision sera effectuée suivant les mêmes règles que les révisions normales, immeuble par immeuble, d'après les prix de locations en cours, ou par comparaison. Pour faciliter le travail d'évaluation et réparer les erreurs, les propriétaires seront, sous certaines sanctions, tenus de déclarer au contrôleur le nom des locataires et le montant des loyers. Pour encourager les déclarations sincères, les fraudes antérieures au détriment de l'enregistrement n'entraîneront pas d'amende.

Art. 46. — « Pour les propriétés bâties, la révision exceptionnelle prévue à l'article précédent sera effectuée

suivant les règles appliquées à l'exécution des révisions normales.

« Les propriétaires d'immeubles loués en tout ou en partie devront adresser au contrôleur des contributions directes du lieu de leur situation, dans les six premiers mois de 1924, une déclaration écrite indiquant, au jour de sa production, le nom des locataires de chaque immeuble et le montant du loyer payé par chacun d'eux.

« Toute infraction aux dispositions de l'alinéa précédent donnera lieu à l'application d'une amende de 100 francs décimes compris, qui sera encourue autant de fois qu'il sera relevé d'omissions ou d'inexactitudes dans les renseignements qui doivent être fournis en vertu de cet alinéa. Cette amende sera prononcée et recouvrée dans les conditions prévues par l'article 29 de la loi du 31 juillet 1917.

« Au cas où la déclaration produite ferait apparaître des infractions aux prescriptions relatives à l'enregistrement des baux et des locations verbales, ces dernières infractions ne comporteraient pas d'amende et ne donneraient lieu qu'au paiement d'un intérêt de retard au taux de 6 0/0 en sus des droits exigibles. »

En ce qui concerne les *propriétés non bâties*, on ne pouvait procéder à une révision du classement parcellaire, trop longue à réaliser. La révision exceptionnelle sera limitée à un réajustement des tarifs des évaluations par nature de culture et par classe, en vue de les mettre en concordance avec le prix actuel des fermages et les valeurs locatives. Au cas de désaccord, les tarifs seront arrêtés par la commission départementale, les propriétaires pouvant également sous certaines conditions contester devant cette commission les tarifs adoptés pour telle nature de culture. Les intéressés, étant donné les transformations de culture survenues par suite des circonstances de la guerre, pourront demander des changements de nature de

culture ou de classement, sous forme de réclamations :

Art. 47. — « Pour les propriétés non bâties, la révision exceptionnelle prévue à l'article 46 de la présente loi sera limitée à la révision des tarifs des évaluations en vue de les mettre en rapport avec le taux actuel des valeurs locatives.

« Les dispositions des articles 8 à 11 de la loi du 29 mars 1914 seront applicables à la révision des tarifs prévue à l'alinéa précédent. En outre les propriétaires pourront demander des modifications de nature de culture et de classement parcellaire dans les conditions et délais fixés par l'article 15 de la même loi. »

La révision exceptionnelle terminée, il sera possible de mettre en application le système de révisions périodiques organisé par la loi du 29 mars 1914, en maintenant le principe de dérogation générale applicable aux villes de plus de 50.000 habitants.

Art. 48. — « Les révisions périodiques des évaluations foncières prévues par la loi du 29 mars 1914 et suspendues par la loi du 31 juillet 1918 seront entreprises à compter de l'année 1927.

Le point de départ de l'application des résultats de ces révisions est fixé à l'année 1929 tant pour les propriétés bâties que pour les propriétés non bâties.

Toutefois dans les villes visées par l'article 23 de la loi du 29 mars 1914, l'application des résultats des révisions périodiques concernant l'évaluation des propriétés bâties aura pour point de départ l'année 1931. »

L'article 49 enfin dispose que « les articles 45 à 48 indus ne sont pas applicables dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle ». En effet en Alsace et en Lorraine les impôts sur la propriété immobilière sont encore régis par la législation locale, qui ren-

ferme des dispositions spéciales en ce qui concerne les évaluations foncières.

III^e Pénalités et mesures de contrôle

A. — PÉNALITÉS ET RÉPRESSION DES FRAUDES

Le système actuel qui a substitué dans bien des cas l'impôt personnel à l'impôt basé sur les signes extérieurs, nécessite de la part du contribuable des déclarations de plus en plus nombreuses et suppose sa bonne foi ; d'autre part l'aggravation des tarifs incite davantage à la fraude qui offre un attrait plus grand. Aussi un projet destiné à accroître les ressources fiscales devait-il comprendre des dispositions propres à réprimer les dissimulations et les évasions de matières imposables, tant pour réaliser un rendement meilleur des taxes anciennes que pour donner aux mesures nouvelles leur plein effet. La loi du 22 mars 1924 crée une série de pénalités destinées à assurer une rentrée plus complète de l'impôt, dans l'intérêt bien entendu du Trésor public.

L'article 50 institue une *majoration pour les contribuables qui s'acquittent en retard*. Il avait été question également, pour favoriser un prompt versement des impôts, d'accorder une bonification ou un escompte aux redevables qui se libéreraient par anticipation. Le projet prévoyait non l'ouverture de comptes courants à intérêts réciproques, procédé idéal vraiment trop compliqué, mais la fixation chaque année par le ministre des Finances du taux de la bonification à accorder aux contribuables en avance, ainsi que celui des remises à attribuer aux comptables ou intermédiaires chargés d'assurer le recouvrement, en fonction de l'intérêt moyen des valeurs du

Trésor. On pouvait espérer obtenir ainsi des versements anticipés nombreux, fournissant à l'Etat l'argent frais de l'impôt sur lequel il est en droit de compter.

Néanmoins ce projet n'a pas été retenu par le Sénat qui redoutait les difficultés pratiques du projet et qui estimait que le contribuable, en remplissant son devoir fiscal, ne pouvait prétendre à aucune récompense.

Mais tout en rejetant l'idée d'un escompte, le Parlement a retenu le principe d'une pénalité pour le redevable qui n'a pas acquitté sa contribution dans les délais légaux, ce qui occasionne à la Trésorerie une gêne sensible. Il n'est pas possible d'appliquer cette mesure sous forme d'intérêts moratoires variables selon la date du paiement, sous peine de surcharger gravement de travail les percepteurs : mais des solutions plus simples sont susceptibles de réduire sensiblement la besogne administrative. Aussi, malgré le Sénat qui préconisait d'abord une majoration progressive partant de 6 0/0 et s'accroissant de 2 0/0 du montant de l'impôt par période de trois mois, une pénalité d'un taux uniforme a-t-elle été adoptée (10 0/0) ; son application présentera déjà dans les grandes villes de sérieuses difficultés, et il est probable que la mise en œuvre d'un barème d'intérêts de retard aurait été matériellement impossible. Une exception en faveur des agriculteurs payant moins de 500 francs d'impôts, pour qui un délai supplémentaire (1^{er} novembre) était prévu, a été écartée.

Art. 50. — « Tout contribuable qui n'aura pas intégralement payé les contributions directes et taxes assimilées assises à son nom et devenues exigibles dans les conditions prévues par l'article 18 de la loi du 31 décembre 1921 devra, sans préjudice des frais afférents aux poursuites dont il aura pu être l'objet, acquitter sur la portion non soldée, à partir d'une date qui sera fixée annuel-

lement par la loi de finances, une majoration de 10 0/0. »

En ce qui concerne les contributions et taxes comprises sur tous les rôles émis jusqu'au 31 décembre 1923, la date est fixée au 1^{er} juillet 1924.

— Avant d'édicter les mesures aggravant les pénalités en matière de fraudes fiscales, le législateur a voulu accorder une *amnistie* aux auteurs de déclarations inexactes ; dans ce but il a été institué un délai de six mois pendant lequel les redevables pourront en toute sécurité, réparer par des rectifications spontanées les omissions commises antérieurement à la loi, sans s'exposer à des poursuites ou à des amendes. Cette mesure de bienveillance s'étend aux déclarations d'impôt sur le revenu, comme aux énonciations des actes de mutation entre vifs d'immeubles ou de fonds de commerce ; mais elle exclut les redevables de la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre. Tel est le sens de l'article 51 :

« Aucune poursuite ne sera exercée, aucune amende fiscale ne sera répétée contre les redevables qui, ayant avant la promulgation de la présente loi, omis de souscrire des déclarations d'impôts ou souscrit des déclarations insuffisantes, ou encore indiqué, dans les actes portant mutation entre vifs de propriété ou de jouissance de biens immeubles ou de fonds de commerce, des prix inexacts, auront spontanément, dans les six mois de cette promulgation, réparé leurs omissions ou rectifié leurs déclarations antérieures.

« Cette disposition ne s'appliquera pas en matière de contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre. »

Pénalités en matière d'impôts sur les revenus et de droits successoraux. — Les articles 52 à 55 énoncent les pénalités applicables en pareil cas, et aggravent sérieusement les sanctions anciennes en les étendant aux complices de toutes sortes.

Une disposition du projet initial, tendait à mettre à la charge du contribuable et non plus de l'administration, l'obligation de faire la preuve, lorsqu'un désaccord est relevé entre la déclaration souscrite et les constatations du service, fondées sur les moyens d'existence que suppose le train de vie de l'intéressé, ou sur toute sorte de renseignements extérieurs; mais cette mesure a été écartée par les Chambres.

L'article 52 perfectionne en matière de répression de la fraude fiscale la législation en vigueur au début de 1924 : pénalité de 10 0/0 en sus pour non déclaration, quintuple droit sur l'insuffisance résultant soit d'une dissimulation, soit d'une erreur ; — au cas de manœuvres frauduleuses pour se soustraire au paiement de l'impôt telle que fausse comptabilité, amende de 1.000 à 5.000 francs, et s'il y a récidive, peine de un à cinq ans de prison avec perte des droits civiques.

Les sanctions nouvelles sont beaucoup plus graves ; la Chambre avait même proposé, pour les contribuables qui auraient omis de faire une déclaration, comme pour ceux qui auraient fait une déclaration inférieure de plus de 10 0/0 à leur revenu réel : une amende de 1.000 à 5.000 francs et une peine de six jours à six mois de prison. Et au cas de récidives ou de non déclaration de revenus encaissés à l'étranger, l'amende devait être portée de 1.000 à 5.000 francs, la prison de un à cinq ans, avec privation des droits civiques de un à cinq ans. Ainsi la peine de prison ne sanctionnait plus seulement les manœuvres frauduleuses, mais aussi des omissions de déclarations ou des inexactitudes qui ne sont pas toujours le résultat de la mauvaise foi.

Aussi le texte définitif, qui aggrave les peines pécuniaires et les étend aux complices des fraudeurs, n'a-t-il pas maintenu les peines corporelles ; il prévoit même une procé-

ture de préconciliation entre le redevable et l'Administration :

Article 52. — « S'il est établi que le contribuable a agi dans le but de se soustraire frauduleusement au paiement total ou partiel des impôts, soit qu'il ait volontairement omis de faire sa déclaration dans les délais prescrits par la loi concernant l'impôt général sur le revenu, les impôts cédulaires et l'impôt de mutation par décès, soit qu'il ait volontairement dissimulé une part des sommes sujettes à l'impôt, il sera passible, indépendamment des sanctions fiscales établies par les lois en vigueur, d'une amende de 1.000 à 5.000 francs à la condition, en cas de dissimulation, que l'insuffisance atteigne au moins 10 0/0.

« Le tribunal pourra, dans tous les cas, ordonner que le jugement sera publié... L'article 463 du Code pénal pourra être appliqué (sursis).

« Préalablement à toute poursuite le contribuable sera mis en demeure, par lettre recommandée, de faire ou de compléter sa déclaration dans un délai qui ne pourra être moindre de quinze jours ni excéder un mois. En cas d'accord le redevable ne sera passible que de l'amende fiscale. En cas de contestation il sera statué par la juridiction compétente.

« Les poursuites correctionnelles pourront, s'il y a lieu, être engagées soit dès l'expiration du délai supplémentaire plus haut visé, soit, en cas de déclaration contestée, dès la décision de la juridiction compétente. »

Art. 53. — « Les complices des délits ci-dessus spécifiés seront punis des mêmes peines, sous les distinctions prévues au paragraphe 1^{er} de l'article 52, sans préjudice des sanctions disciplinaires s'ils sont officiers publics ou ministériels. »

Ces pénalités sont complétées par l'article suivant, qui vise dans des dispositions spéciales, les auteurs et complices

de fraudes fréquemment réalisées par l'encaissement à l'étranger de revenus mobiliers qui échappent ainsi à l'impôt ; il frappe avec une rigueur particulière les intermédiaires qui favorisent les manœuvres de ce genre et s'associent largement à leurs profits délictueux :

Art. 54. — « Sera puni des peines prévues par l'article 52 le contribuable assujetti à l'impôt général sur le revenu qui, encaissant directement ou indirectement des revenus à l'étranger, aura volontairement, soit omis de faire sa déclaration, soit omis d'y inscrire la mention spéciale exigée par l'article 16 de la loi du 15 juillet 1914, complété par l'article 65 de la présente loi, soit dissimulé une partie des revenus susvisés.

« Sera puni des mêmes peines quiconque, en vue de faire échapper à l'impôt tout ou partie de la fortune d'autrui, s'entremet, soit en favorisant le dépôt des titres à l'étranger, soit en y encaissant ou y faisant encaisser, en y négociant ou y faisant négocier des coupons, soit en émettant ou en encaissant des chèques ou tous autres instruments créés pour le paiement des dividendes, arrérages ou produits quelconques des valeurs mobilières. »

— Les articles suivants (55 à 60), s'ils ne répriment pas une fraude proprement dite, tendent à réduire les abus auxquels donne lieu le *droit attribué aux redevables de la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre de se libérer en rentes* : les redevables de cette catégorie peuvent en effet d'après les textes anciens acheter des rentes françaises sur le marché au-dessous du taux d'émission, et se libérer au moyen de ces rentes, reprises au pair, bénéficiant ainsi d'une réduction de dette qui atteint au moins 20 0/0 en pratique. Aussi la loi nouvelle supprime-t-elle ce privilège pour les débiteurs de contribution extraordinaire qui seront compris dans les rôles à émettre après la promulgation de la loi. Seuls en effet depuis le 31 décembre 1923

les contribuables n'ayant pas effectué dans les légaux la déclaration de leurs bénéfices peuvent encore être imposés ; il est donc inadmissible d'accorder une telle faveur aux débiteurs négligents, ou qui ont tenté d'échapper à l'obligation fiscale.

Art. 55. — « Sous réserve des dispositions transitoires prévues aux articles 56 à 58 ci-après, les impositions à la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre cessent d'être payables en rente sur l'Etat dans les conditions prévues par les lois antérieures. »

Néanmoins la loi nouvelle n'a pas entendu priver les contribuables actuellement compris dans les rôles de la faculté de s'acquitter en rente, qui leur avait été conférée par les lois antérieures ; elle en limite simplement l'exercice pour que seuls puissent s'en prévaloir les redevables qui ont des droits acquis ; encore ceux-ci doivent-ils verser au Trésor en garantie du paiement de l'impôt, dans les deux mois qui suivront la promulgation de la loi, les titres qu'ils ont déclaré, dans les délais légaux, vouloir affecter au paiement de l'impôt pour toutes les cotes, même non encore exigibles.

Une obligation analogue est imposée à ceux qui ont attaché un effet suspensif à une réclamation et qui pour un motif quelconque (sursis, demande en détaxe) échappent temporairement au paiement de l'impôt. Un délai de deux mois leur est imparti pour opter entre les avantages de cette situation spéciale et ceux qu'ils retirent du paiement en rente ; et les rentes doivent être versées dans un délai de deux mois pour conserver le bénéfice de ce mode de règlement.

Ainsi se trouvent sauvegardés les droits des contribuables, qui ont acquis des rentes pour les donner en paiement ; s'ils désirent profiter de cette faveur exceptionnelle, ils se libéreront immédiatement en totalité et renonceront

à l'avantage de l'exigibilité légale par quarts échelonnés, ou du sursis.

Les bénéficiaires de sursis d'exigibilité (art. 57, 2^e alinéa) qui peuvent escompter légitimement l'admission du pourvoi formé, conservent en outre, s'ils déposent dans les deux mois de la promulgation de la loi leurs rentes au Trésor, le droit de donner des titres en paiement des cotes maintenues à leur charge à la suite du rejet de leur pourvoi.

Cet ensemble de dispositions réglant le paiement en rente de la contribution sur les bénéfices de guerre est contenu dans les articles 56 et 57 de la loi. L'article 58 purement interprétatif explique les dispositions contenues dans l'article 61 de la loi du 31 décembre 1921, en maintenant un traitement de faveur pour les contribuables qui ont souscrit à l'émission des rentes destinées à payer des cotes dont le recouvrement est suspendu.

Art. 56. — « Les débiteurs compris dans les rôles de la contribution extraordinaire publiés avant la promulgation de la présente loi conserveront le droit de payer en rente, dans les deux mois qui suivront ladite promulgation, les impositions ou fractions d'impositions venues à exigibilité depuis moins de deux mois au jour du paiement, ainsi que les impositions non encore exigibles. L'exigibilité visée à l'alinéa précédent est l'exigibilité normale, telle qu'elle est définie par les lois du 1^{er} juillet 1916 (art. 16) et du 12 août 1919 (art. 3). »

Art. 57. — « Les contribuables qui, à la date du 31 décembre 1921, bénéficiaient soit des suspensions d'exigibilité prévues par les lois des 31 décembre 1918 (art. 15) et 7 mars 1921 (art. 3) en raison de pourvois formés devant la commission supérieure ou de demandes en détaxe pour déficit d'exploitation, soit de sursis de réinvestissement accordés en vertu de la loi du 25 juin 1920 (art. 19) et qui

ont effectué dans le délai prévu par la loi du 31 décembre 1921 (art. 61) la déclaration des inscriptions de rente au moyen desquelles ils entendaient se libérer, conserveront le droit de donner lesdites inscriptions en paiement pendant un délai de deux mois qui aura pour point de départ la promulgation de la présente loi.

« En outre, s'ils déposent au Trésor en garantie du paiement de l'impôt, dans les deux mois de la promulgation de la présente loi, les titres déclarés dans le délai fixé par la loi du 31 décembre 1921 (art. 61), les bénéficiaires des suspensions d'exigibilité pourront conserver le droit de donner lesdites inscriptions en paiement jusqu'à l'expiration du mois qui suivra la notification de la décision prise à leur égard par la commission de taxation. »

Art. 58. — « Sont et demeurent déchues du droit de payer en rente les cotes ou portions des cotes parvenues à exigibilité depuis plus de deux mois, par application des règles rappelées au deuxième alinéa de l'article 56, les personnes comprises dans les rôles de la contribution extraordinaire mis en recouvrement après le 31 décembre 1921, et qui ont attaché effet suspensif à des pourvois ou à des demandes en détaxe, et ont obtenu des sursis de réinvestissement.

« Toutefois, les contribuables ayant attaché effet suspensif aux réclamations pourront, en ce qui concerne les titres qu'ils justifieront avoir souscrits à l'émission, bénéficier des dispositions du dernier alinéa de l'article précédent. »

— Pour hâter la solution des litiges auxquels donne lieu l'établissement de la Contribution extraordinaire, l'article 59. étend les conditions de recrutement des rapporteurs à la Commission supérieure qui pourront être choisis dans divers corps de fonctionnaires ; la commission pourra ainsi régler rapidement les affaires arriérées.

La Chambre avait proposé, dans le même but de rapi-

dité, de fixer au 30 juin 1925 le terme avant lequel tous les pourvois et réclamations relatifs à la contribution extraordinaire devaient être jugés. Le Sénat a estimé qu'on ne pouvait fixer à une juridiction un délai ferme pour se prononcer sur les litiges dont elle a à connaître, sous peine d'aboutir à un examen trop hâtif d'affaires délicates. Cette disposition, inconciliable avec les textes en vigueur qui régissent l'assiette de la contribution, a donc été rejetée par le Sénat, étant entendu que le Gouvernement ne doit négliger aucune mesure susceptible de hâter la liquidation de l'arriéré de la Commission, et de lui permettre de terminer rapidement l'examen des pourvois.

Enfin le même article décide que pour les cotes dont le paiement serait différé en vertu des lois existantes, lorsque le contribuable aura attaché un effet suspensif de paiement à des recours qui auront été rejetés, il sera dû un intérêt moratoire de 10 0/0. C'est un dédommagement dû par les contribuables qui, par des pourvois ou des demandes en détaxe injustifiées, auront retardé le versement au Trésor de l'impôt dûment assis à leur nom. L'intérêt de retard ne devant être calculé qu'après décision de la Commission supérieure, il avait été prévu — pour hâter les recouvrements et éviter d'accroître d'année en année la somme due par le redevable qui pourrait être alors dans l'impossibilité de s'acquitter — d'exiger l'intérêt de 10 0/0 par semestre ; cet intérêt aurait été calculé sur le montant intégral des cotes pour le recouvrement desquelles un sursis aurait été accordé, puis imputé sur la taxation définitive et restitué en cas d'annulation de l'imposition primitive. Ce système, qui aurait donné lieu à des difficultés d'application, ne figure d'ailleurs pas à l'article 59 ainsi conçu :

« Peuvent être adjoints en qualité de rapporteurs à la Commission supérieure instituée par l'article 44 de la loi du 1^{er} juillet 1916 des fonctionnaires appartenant aux corps

de contrôle de l'armée, de la marine et des colonies, et éventuellement des fonctionnaires ou anciens fonctionnaires dûment qualifiés, figurant sur une liste dressée par le président de la Commission et les présidents de section.

« A partir du 1^{er} janvier 1924, le taux des intérêts afférents aux cotes ou portions de cotes de la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre dont les contribuables ont été autorisés à différer le paiement en vertu des articles 15 de la loi du 31 décembre 1918, 3 de la loi du 7 mars 1921 et 19 de la loi du 25 juin 1920, est fixé à 10 0/0. »

Comme le paiement en rente constitue une dation en paiement d'une chose fongible, le Trésor peut, par application des règles du droit civil, restituer l'indû au cas d'annulation ou de réduction d'impôt, par une chose du même genre. Mais plutôt que de racheter en Bourse pour les rendre au contribuable des titres de rente du type de celles qu'il a fournies, il a paru préférable de rétablir au Grand Livre de la Dette publique les inscriptions annulées à tort, avec jouissance du jour de dégrèvement, comme le veut le droit commun en matière de remboursement d'impôts indûment établis.

Il est d'ailleurs juste de rembourser en rente les détaxes et remises d'impôts payés de cette façon, car le fait d'allouer par la restitution en espèces un profit exceptionnel au contribuable surlaxé, qui a acheté les rentes données en paiement à un taux inférieur à la valeur de reprise, constituerait un abus injustifiable.

Ce remboursement en rente est réglé par l'article 60. « Les dégrèvements, détaxes et remises, alors même qu'ils auraient fait l'objet d'ordonnancements avant la promulgation de la présente loi, afférents à des cotes de contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre qui auront été acquittées en tout ou partie par dation de rentes sur

l'Etat donneront lieu à la restitution aux intéressés, dans la mesure de cette dation et avec jouissance du jour de l'ordonnancement, des titres de même type et de la même valeur en rente que ceux donnés en paiement.

« Le ministre des Finances rétablira au Grand Livre de la Dette publique les rentes annulées jusqu'à concurrence des restitutions ainsi opérées. »

B. — MESURES DE CONTRÔLE FISCAL

1. LE BORDEREAU DE COUPONS. — Cette partie de la loi du 22 mars est une de celles qui innovent le plus. Il ne suffisait pas d'édicter des pénalités rigoureuses pour mettre un terme à des abus nombreux, encore fallait-il réaliser un moyen pratique de découvrir la fraude dans les matières où elle s'exerce le plus facilement. Au moment où l'on demande au pays un effort fiscal considérable, c'est un devoir impérieux de combattre les évasions, spécialement sur les revenus des valeurs mobilières, car elles ont pour effet d'imposer aux redevables honnêtes un surcroît de charges qui ne doit point leur incomber ; et plus que jamais il est nécessaire, pour assurer l'équilibre budgétaire en établissant une plus exacte égalité dans l'application de l'impôt sur le revenu, de réaliser un contrôle sérieux, permettant d'asseoir l'impôt sur des bases stables. C'est cette surveillance qu'organisent les articles 61 à 68.

Mais un contrôle des revenus mobiliers repose sur la déclaration par le payeur du montant des sommes versées aux porteurs de valeurs mobilières à titre d'arrérages, et suppose tout d'abord que l'Administration des contributions directes connaît tous les établissements où les coupons peuvent être présentés à l'encaissement. L'article 61 de la loi du 22 mars subordonne donc le droit de payer des revenus de valeurs mobilières à l'autorisation toujours

révocable du ministre des Finances, pour interdire ce paiement aux établissements suspects ou aux personnes indésirables.

Art. 61. — « Toute personne ou tout établissement qui fait profession de payer des intérêts, dividendes, revenus ou autres produits de valeurs mobilières, ou dont la profession comporte, à titre accessoire, un paiement de cette nature, ne peut se livrer à ces opérations qu'en vertu d'une autorisation, toujours révocable, du ministre des Finances, sauf recours au Conseil d'Etat. »

Il ne saurait y avoir de discussion sur le principe du contrôle, mais diverses méthodes étaient proposées, qui avaient déjà donné lieu à de longues controverses lors de la discussion du budget de 1923. Deux projets étaient en présence au moment de l'élaboration de la présente loi : le système du Carnet de coupons soutenu par le Gouvernement, et le système des bordereaux établis au moment du paiement des coupons au bénéficiaire, pour être communiqués au service de l'assiette ; c'est ce second projet qui a rallié les suffrages de la Chambre et du Sénat, et qui figure dans les articles 62 et suivants de la loi nouvelle.

Le système du Carnet de coupons consistait à faire tenir à la disposition de l'administration par chaque contribuable, un carnet sur lequel devaient être inscrits à leur date par l'établissement payeur, tous les encaissements de revenus mobiliers, sans indication de provenance, et exclusion faite des revenus afférents à des titres nominatifs, dont le contrôle peut être effectué auprès des collectivités débitrices. Le carnet appartenant personnellement au détenteur, devait être conservé cinq ans et présenté à toute réquisition des agents de l'Administration des Finances. Les revenus encaissés par l'intermédiaire d'un banquier, agent d'affaire, etc., y étaient inscrits globalement une fois par an. Étaient exempts de l'impôt général sur le revenu et

dispensés d'inscription au Carnet les bons du Trésor et de la Défense Nationale à un an au plus. Des dispositions spéciales réglaient la situation des étrangers non imposables à l'impôt général en ce qui concerne le Carnet, tandis que des pénalités étaient prévues à l'égard des contrevenants,

Mais ce système, très efficace sans doute puisqu'il réalisait dès le paiement, l'individualisation automatique des revenus encaissés, présentait le double inconvénient d'exiger, pour l'établissement du Carnet, certaines formalités, et de mettre en contact direct pour la vérification des déclarations, le redevable et les agents chargés de l'assiette.

Ces deux raisons lui ont fait préférer le système du bordereau qui n'impose au contribuable aucune formalité nouvelle, toutes les banques exigeant déjà l'établissement de bordereaux signés des clients qui touchent des coupons à leurs guichets. Le contrôle de la déclaration peut se faire d'autre part hors de la présence du redevable, par le groupement des bordereaux signés de lui.

En vertu de l'article 62, tout paiement fait au guichet devra donner lieu à la rédaction par la personne qui présentera des coupons à encaisser, justifiant de son identité, d'un bordereau signé par elle et indiquant ses noms et adresse ; si elle présente les coupons pour le compte d'un tiers, elle devra faire connaître le nom et l'adresse de celui-ci. En même temps que le bordereau, la partie prenante remplira un talon sur lequel elle portera les mêmes mentions, et sur lequel l'établissement payeur inscrira le montant des coupons encaissés, sans indication de leur nature.

Art. 62. — « Aucun paiement d'intérêts, dividendes, revenus et autres produits de valeurs mobilières non déposées chez l'une des personnes ou sociétés visées au troisième alinéa de l'article 15 de la loi du 28 février 1901, ne

peut être effectué que sur la production d'un bordereau comportant un talon signé du requérant, justifiant de son identité et contenant l'indication de ses noms, prénoms, nationalité, domicile et résidence réels.

« Les coupons présentés sont, sauf preuve contraire, réputés propriété du requérant.

« Dans le cas où le requérant déclarerait présenter des coupons pour le compte de tiers, il devra sous sa responsabilité, consigner sur le talon du bordereau les noms, prénoms, nationalité, domicile et résidence des propriétaires réels.

« Le bordereau nominatif n'est pas exigible lors d'une présentation de coupons pour compte de tiers par les personnes ou établissements ayant obtenu l'autorisation visée à l'article 61. »

La Chambre avait prévu que les talons des bordereaux de coupons seraient adressés mensuellement par les établissements payeurs au directeur des contributions directes du département, et que tout dépositaire de valeurs mobilières devrait adresser, avant le 1^{er} mars de chaque année, à ce même agent, la déclaration du montant global des coupons encaissés pour le compte des déposants au cours de l'année précédente. Le service de l'assiette aurait connu ainsi, mois par mois et en fin d'année, les revenus mobiliers touchés par chaque contribuable.

Le texte définitif a décidé que les bordereaux ne devraient pas être adressés à l'administration par les banques, ce qui simplifie notablement leur tâche. Ils devront simplement être gardés cinq ans et classés par les établissements payeurs, qui les communiqueront à toute réquisition des agents des contributions directes et de l'enregistrement, chargés de venir les consulter sur place.

Art. 63. — « Les bordereaux seront conservés pendant

les cinq années qui suivent celle du paiement par les personnes ou établissements payeurs.

« Ils seront classés et présentés à toute réquisition des agents désignés à l'article 64. »

Comme les Banques n'adressent pas à l'administration le relevé des sommes et des arrérages perçus pour des déposants et provenant de valeurs mobilières, il était nécessaire d'étendre le droit d'investigation des services financiers aux établissements chargés de l'encaissement des coupons ou de la garde des titres en dépôt.

Ce droit de recherche, semblable à celui que des lois antérieures ont attribué aux agents de l'enregistrement en ce qui concerne les sociétés anonymes, aura des bases analogues ; il s'étendra aux agents des contributions directes offrant toute garantie d'expérience, et ayant au moins le grade de contrôleur, chargés de vérifier les déclarations relatives à l'impôt sur le revenu ; les fonctionnaires munis de ces pouvoirs pourront notamment demander à tous les dépositaires de valeurs mobilières communication des comptes de leurs déposants :

Art. 64. — « Les pouvoirs appartenant aux agents de l'enregistrement, par application de la législation en vigueur à l'égard des sociétés par actions, peuvent être exercés à l'égard des personnes et établissements visés à l'article 61.

« Les mêmes pouvoirs sont étendus, pour le contrôle de l'impôt général sur le revenu, aux agents de l'administration des contributions directes ayant au moins le grade de contrôleur. »

— L'encaissement à l'étranger des revenus, en particulier des coupons, est un moyen fréquemment employé pour échapper à l'impôt général ; il est à craindre que la loi actuelle, en donnant à l'administration, par l'institution du bordereau, le moyen d'exercer un contrôle efficace sur les revenus de valeurs mobilières touchés en France,

n'incite les contribuables de mauvaise foi à recourir de plus en plus à ce procédé. Pour réprimer cette fraude, l'article 54 a édicté des peines sévères contre la dissimulation de revenus perçus à l'étranger.

L'article 65 complète les mesures précédentes en obligeant les contribuables à indiquer spécialement dans leur déclaration la part de leurs revenus qu'ils ont touchée hors de France, tandis que sous la législation antérieure le redevable, s'il devait faire entrer cette fraction dans son décompte annuel, n'était pas tenu de la mentionner séparément. L'article 16 de la loi du 13 juillet 1914, paragraphe 4, disait simplement : « Les déclarations sont rédigées d'après des formules dont la teneur sera fixée par un règlement d'administration publique », et le décret du 17 janvier 1917 rendu en application de cet article, qui énumérait les renseignements à fournir, stipulait seulement que le contribuable doit indiquer la composition de son revenu total par nature de revenus. Désormais l'attention des intéressés est particulièrement attirée sur l'obligation où ils se trouvent de déclarer les sommes encaissées hors de France, et la mauvaise foi de ceux qui se rendront coupables d'inexactitudes ou de fausses déclarations sera indubitable.

Art. 65. — « Le paragraphe 4 de l'article 16 de la loi du 13 juillet 1914 est complété comme suit : Elle mentionnera distinctement le montant des revenus, de quelque nature qu'ils soient, encaissés directement ou indirectement à l'étranger. »

L'encaissement et le paiement des coupons en provenance de l'étranger doit donner lieu en principe à l'établissement du bordereau nominatif prévu à l'article 62 pour les coupons français. Néanmoins pour sauvegarder la règle qui veut que l'impôt sur le revenu, strictement personnel, soit régi par le principe de la territorialité, le

paiement aura lieu sur production d'affidavits lorsque la partie prenante n'habite pas la France, puisque les étrangers non domiciliés et non résidents sur le territoire national sont exempts de l'impôt général. Ces affidavits doivent être établis d'ailleurs dans les conditions prévues par le règlement d'administration publique du 21 juin 1914, indiquer que la personne dont il émane n'est pas française ni domiciliée en France et qu'elle est propriétaire ou usufruitière des titres dont proviennent les coupons. Cette pièce doit être en outre certifiée par l'agent diplomatique ou consulaire français ; et les formalités rigoureusement définies qui entourent sa délivrance et engagent la responsabilité des représentants français à l'étranger permettent de parer aux fraudes possibles.

Art. 66. — « Toute personne visée à l'article 61 et qui procède à l'encaissement ou effectue le paiement de coupons en provenance de l'étranger est tenue de présenter ou d'exiger la production, à l'appui des dits coupons, soit des bordereaux nominatifs visés à l'article 62, soit d'affidavits établis dans la forme prévue par l'article 11 du règlement d'administration publique du 21 juin 1914. »

— L'article 67 sanctionne par des pénalités les obligations édictées par les articles précédents, tant pour les débiteurs légaux de l'impôt que pour les tiers payeurs, responsables de l'accomplissement des formalités nouvelles. Le premier paragraphe prévoit une amende de 1.000 à 10.000 francs pour tout individu ou établissement :

1^o Qui fera profession de payer des revenus de valeurs mobilières sans avoir, au préalable, obtenu l'autorisation du ministre des Finances (art. 61) ;

2^o Qui refusera ou ne pourra présenter aux agents du Trésor les talons des bordereaux nominatifs qu'il est tenu de conserver pendant cinq ans (art. 63).

Le deuxième paragraphe décide que tout établissement

qui procédera à l'encaissement ou au paiement de coupons sans avoir exigé la production de bordereaux nominatifs ou d'affidavits, sera passible d'une amende égale au montant des coupons présentés à l'encaissement (art. 62 et 66).

Enfin les personnes qui consigneront sciemment des indications inexactes sur le talon des bordereaux ou qui tenteront de faire un usage frauduleux d'affidavits seront passibles de peines correctionnelles, en plus d'une amende élevée applicable à cette dernière catégorie de contrevenants et à leurs complices. Les auteurs ou complices de ces délits pourront d'ailleurs bénéficier des circonstances atténuantes.

Le Sénat a conservé les sanctions fiscales destinées à restreindre la fraude, mais comme précédemment a disjoint les dispositions relatives à des peines d'emprisonnement, dans l'article 67 ainsi conçu : « Toute contravention aux dispositions des articles 61 et 63 sera punie d'une amende de 1.000 à 10.000 francs en principal. Toute contravention aux dispositions des articles 62 et 66 sera punie d'une amende égale au montant des coupons présentés à l'encaissement.

« Les amendes seront constatées par le directeur des contributions directes. Elles seront recouvrées et les réclamations auxquelles elles auront donné lieu seront présentées, instruites et jugées comme en matière d'impôt général sur le revenu.

« Toute personne qui, dans la rédaction du talon du bordereau aura fourni volontairement des indications inexactes, sera punie d'une amende de 500 à 1.000 francs, et en cas de récidive, outre l'amende, d'une peine d'emprisonnement de six jours à six mois ou l'une de ces deux peines.

Les mêmes peines seront appliquées en cas d'usage

frauduleux ou de tentative d'usage frauduleux d'un affidavit.

Les auteurs et complices du délit visé à l'alinéa ci-dessus seront en outre solidairement passibles d'une amende de 10.000 à 20.000 francs.

L'article 463 du Code pénal est applicable aux délits ci-dessus énoncés. »

— Il y avait lieu de préciser certaines modalités d'application de la présente loi en ce qui concerne le bordereau, et notamment l'autorisation de payer les coupons prévue à l'article 61. Mais étant donné le caractère d'urgence, comme l'élaboration d'un règlement d'administration publique comporte d'assez longs délais, c'est un décret qui doit fixer les mesures pratiques, conformément aux indications de l'article 68 : « Un décret contresigné du ministre des Finances fixera les conditions d'application des articles 61 à 67 de la présente loi. »

Le vote des mesures de contrôle nouvelles et des pénalités aggravées n'est d'ailleurs pas resté sans effet, car il résulte d'une déclaration faite au Sénat par le ministre des Finances que, de l'examen sommaire des déclarations déposées à Paris en janvier et février 1924 pour l'impôt sur le revenu, il ressort une augmentation de 30 0/0 sur les chiffres déclarés l'année précédente, dont 27 0/0 environ concernent les valeurs mobilières.

2. LE COMMERCE DES CHANGES. — La première partie des mesures de contrôle vise à empêcher la dissimulation des revenus des valeurs mobilières grâce au bordereau de coupons, sous la sanction de pénalités appropriées (art. 61 à 68).

La deuxième partie de ces mesures (art. 69 à 77) tend à empêcher l'évasion des capitaux par la réorganisation du commerce des changes, et prévoit également les pénalités qui seront infligées au cas de fraude. Cet ensemble de dis-

positions qui complète les lois du 1^{er} août 1917 instituant un répertoire des changes, et du 3 avril 1918 réglementant l'exportation des capitaux et l'importation des valeurs mobilières avait fait l'objet d'un projet séparé du Gouvernement, mais a été incorporé dans la loi du 22 mars 1924.

Deux modifications principales sont apportées aux textes antérieurs. La première concerne *le commerce des changes*. Sous le régime de la loi du 1^{er} août 1917 toute personne qui désirait effectuer l'achat et la vente des devises à titre de profession devait en faire la déclaration au bureau de l'enregistrement de sa résidence et de chacune de ses succursales, et tenir un registre ou répertoire sur lequel elle inscrivait jour par jour ses opérations de change. Mais l'exercice de ce commerce n'était subordonné à aucune autorisation préalable, et le ministre des Finances ne pouvait intervenir même au cas d'abus manifeste, ni retirer l'usage du répertoire, celui-ci ne devant primitivement servir qu'à renseigner le Trésor sur les disponibilités de change. Mais la loi du 3 avril 1918 ayant donné une mission de contrôle sur les changes à toute personne ayant le répertoire, il devenait nécessaire que le ministre puisse soumettre la tenue de celui-ci à son autorisation, et retirer celle-ci au cas de manquement aux prescriptions légales.

L'article 69 comble cette lacune. Il reproduit l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} août 1917, qui oblige toute personne qui désire faire le commerce des changes à souscrire une déclaration au bureau de l'enregistrement ; mais désormais cette formalité, antérieure à toute affaire de change, doit être précédée et appuyée d'une autorisation du ministre des Finances, essentiellement révocable, et sans laquelle elle ne pourra être reçue.

Pour les personnes exerçant déjà, après avoir souscrit régulièrement la déclaration prévue par la loi du 1^{er} août 1917, elles continueront provisoirement leur commerce, et

le ministre dans un délai déterminé, examinera leur cas et pourra leur retirer le droit de tenir le répertoire, condition essentielle du fonctionnement de leur profession. A l'expiration de ce délai, les établissements auxquels défense de continuer n'aura pas été faite, seront considérés comme ayant obtenu la permission préalable, et assimilés aux nouveaux changeurs. Mais ultérieurement le ministre des Finances pourra toujours retirer l'autorisation, aux uns comme aux autres. Ces dispositions sont énumérées dans l'article 69.

« A partir de la promulgation de la présente loi, quiconque veut faire profession ou commerce de recueillir, acheter ou vendre, négocier, escompter, encaisser ou payer des monnaies ou devises étrangères..., est tenu, avant toute opération, d'en obtenir l'autorisation écrite du ministre des Finances, et de faire la déclaration de cette profession ou de ce commerce au bureau de l'enregistrement de sa résidence, et s'il y a lieu au bureau de l'enregistrement de chacune de ses succursales ou agences. Cette déclaration ne pourra être reçue que si elle est accompagnée de la dite autorisation écrite du ministre des Finances. L'autorisation du ministre des Finances est toujours révocable.

« Les personnes qui, antérieurement à la promulgation de la présente loi ont fait la déclaration qui était prévue par l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} août 1917 sont provisoirement autorisées à continuer leurs opérations. Pendant un délai qui sera fixé par arrêté du ministre des Finances et après examen de ces déclarations, le ministre des Finances pourra leur enlever le droit de tenir le répertoire. Après l'expiration de ce délai, les personnes auxquelles le ministre des Finances n'aura pas retiré le droit de tenir le répertoire, seront assimilées à celles qui ont obtenu l'autorisation prévue au paragraphe premier du présent article »

L'article suivant rappelle et confirme les modes actuels de constatation et de poursuite des infractions, et maintient les peines dont elles sont passibles en vertu de la loi de 1917. Il édicte en outre une peine supplémentaire d'emprisonnement de un à six mois contre ceux qui ont contrevenu aux règles nouvelles relatives à l'autorisation préalable.

Art. 70. — « Les contraventions aux prescriptions de l'article 69 de la présente loi et des articles 2, 3 et 4 de la loi du 1^{er} août 1917 ainsi qu'à celles des arrêtés ministériels prévus à l'article 4 de la loi du 1^{er} août 1917, seront constatées par des procès verbaux dressés par les agents dont la désignation est prévue audit article 4.

« Les poursuites ne pourront être exercées qu'à la requête du ministre des Finances. Le ministre des Finances est autorisé à transiger, et le retrait de sa plainte avant le jugement entraînera l'abandon des poursuites.

« Les infractions à l'article 69 de la présente loi seront punies d'une amende de 1.000 à 5.000 francs et d'un emprisonnement de un à six mois, ou de l'une de ces deux peines seulement.

« Les infractions aux articles 2, 3 et 4 de la loi du 1^{er} août 1917 et aux arrêtés ministériels prévus à l'article 4 de ladite loi seront punies d'une amende de 1.000 à 5.000 francs.

Les dispositions de l'article 463 du Code pénal sont applicables aux articles 69 et 70 de la présente loi et restent applicables aux articles 2, 3 et 4 de la loi du 1^{er} août 1917 et aux arrêtés ministériels prévus à l'article 4 de ladite loi. »

L'article 71 précise que les articles 69 et 70 suppriment seulement les dispositions contraires de la loi de 1917, et que pour le surplus les anciens textes restent en vigueur :

« Les dispositions des articles 1 et 5 de la loi du

28 février 1921 sont modifiées ou remplacées en ce qu'elles ont de contraire par celles des articles 69 et 70 de la présente loi dans tous les textes en vigueur. »

— La seconde modification importante aux lois anciennes sur les changes a pour but de renforcer le contrôle des *exportations de capitaux*. Sous le régime de la loi du 3 avril 1918, les exportations de capitaux destinées aux paiements de produits, denrées ou marchandises destinés à être importés dans un délai de six mois en France ou dans les colonies, étaient exemptes de toute autorisation du ministre des Finances. Les importateurs étaient seulement tenus, pour les règlements supérieurs à 1.000 francs, de s'adresser à une personne tenant le répertoire des changes ; l'intermédiaire devait exiger de son client une déclaration écrites indiquant l'objet de l'opération, et s'assurer de la réalité des achats, ce qui en pratique lui était difficile.

L'article 72 complète ces dispositions, et décide que pour tout règlement de marchandises comportant un envoi de fonds hors de France, la déclaration remise à l'intermédiaire en vue d'obtenir des chèques ou des devises devra obligatoirement être revêtue d'un avis favorable de la Chambre de commerce ou de tous autres organismes agréés.

Les Chambre de commerce, qui connaissent tous les négociants de leur ressort, la nature et l'importance de leurs affaires, sont certainement mieux qualifiées que quiconque pour savoir si les changes demandés sont destinés à faire face à des importations réelles, si les déclarations sont sincères ; et grâce à leur intervention des importations fictives ne pourront plus servir à masquer des sorties frauduleuses de capitaux.

Les personnes à qui l'avis favorable serait refusé pourront s'adresser au ministre des Finances pour lui demander

de les autoriser à effectuer l'opération envisagée ; et le ministre pourra apporter à la loi un certain nombre de dérogations justifiées par les nécessités du commerce.

Enfin sera considérée, comme exportation de capital, aux termes de l'article 72, le fait par un exportateur de ne pas rapatrier en France le prix des marchandises vendues à l'étranger, à moins qu'il ne justifie qu'il a besoin de cette somme pour payer des produits qu'il importera dans les six mois, ou qu'il a déjà importés :

Art. 72. — « A partir de la promulgation de la présente loi et sous réserve des dérogations que pourra accorder le ministre des Finances, la déclaration écrite prévue par l'article 2 de la loi du 3 avril 1918 devra, dans les cas prévus à l'alinéa 3 de l'article 4 de ladite loi, être revêtue de l'avis favorable de la Chambre de commerce du domicile du déclarant ou de tous autres organismes agréés.

« Le refus d'avis sera motivé par la Chambre de commerce ou l'organisme agréé. L'intéressé pourra demander au ministre des Finances l'autorisation d'effectuer l'opération qui aura donné lieu à ce refus.

« Est à considérer comme exportation de capital, dans le sens de la loi du 3 avril 1918, le fait qu'un exportateur laisse à l'étranger le prix des marchandises exportées, à moins que cet exportateur ne justifie qu'il a besoin de ce prix pour payer les marchandises qu'il a importées ou qu'il importera dans les six mois. Un arrêté ministériel réglera les conditions d'application de la disposition contenue dans le présent alinéa. »

Comme pour le commerce des changes, la loi énumère, après les mesures nouvelles, les sanctions auxquelles s'exposent les contrevenants : l'article 73 punit les contraventions à l'article 72 des peines établies par la loi du 3 avril 1918. Le Gouvernement aura d'ailleurs la faculté

de suspendre par décret, à toute époque, la formalité du visa avec avis favorable : article 74.

« Un décret rendu sur la proposition du ministre des Finances pourra à toute époque suspendre l'application des dispositions de l'article 72 de la présente loi. »

Toutefois les sanctions de la loi du 3 avril 1918, rappelées par l'article 73, ne semblaient pas suffisants pour interdire les transports frauduleux de fonds hors de France ; il a paru nécessaire de frapper de pénalités très lourdes les infractions particulièrement graves à la loi du 3 avril 1918, telles que les constitutions irrégulières d'avoirs à l'étranger en fonds ou en titres interdits, les fausses déclarations ou fausses justifications en vue d'achats de devises étrangères, ou en vue d'envois hors de France ou de mise à la disposition d'une personne résidant hors de France de fonds ou de titres. Dans ces différents cas, outre les amendes déjà établies, une condamnation de un à six mois d'emprisonnement pourra être prononcée par le juge contre le fraudeur. C'est ce qui résulte des termes de l'article 75 :

« L'article 9 de la loi du 3 avril 1918 est complété par les dispositions suivantes :

Les infractions aux dispositions de l'article 1^{er}, toutes tentatives en vue de les commettre, ainsi que les déclarations ou justifications prévues à l'article 2 qui auront été reconnues fausses, seront passibles des amendes ci-dessus et d'un emprisonnement d'un à six mois, ou de l'une de ces deux peines seulement. »

Dans le cas prévu à l'article 75, les dispositions de l'article 13 de la loi du 28 février 1921 seront applicables, c'est-à-dire que le minimum des amendes sera de 1.000 fr., que le ministre aura le droit d'exercer les poursuites et de transiger avant jugement et que les poursuites entamées pourront être continuées malgré l'expiration, l'abro-

gation ou la suspension de la loi interdisant l'exportation des capitaux.

Art. 76. — Les dispositions de l'article 13 de la loi du 28 février 1921 et de l'article unique *in fine* de la loi du 31 mars 1922 sont applicables dans les cas prévus à l'article 75 de la présente loi. »

Enfin : art. 77. — « Les articles 69 à 76 de la présente loi seront applicables à l'Algérie. » Il en était de même des lois du 1^{er} août 1917 et du 3 avril 1918.

IV. — Mesures concernant le Budget annexe des P. T. T.

Comme la loi du 22 mars 1924, pour réaliser l'équilibre budgétaire, cherchait à accroître les divers revenus publics y compris le produit des monopoles, il était logique de provoquer un surcroît de recettes par un remaniement des tarifs et de l'organisation des P. T. T., qui constituent la plus importante exploitation industrielle de l'Etat. Si les mesures qui concernent les P. T. T., ne sont pas étudiées dans la loi du 22 mars 1924 parmi celles qui concernent les régies financières, notamment les monopoles, mais prennent place à leur suite (art. 78 à 90), c'est que les résultats financiers de ces services ne figurent pas au budget général, mais font l'objet d'un budget annexe.

Il était particulièrement urgent de modifier certains tarifs postaux, télégraphiques et téléphoniques qui ne correspondaient plus à l'importance du service rendu au public, ni même aux prix de revient. La loi du 30 juin 1923, en créant un budget annexe des P. T. T., prévoyait que si l'exploitation faisait ressortir un excédent de dépenses, cet excédent serait couvert par des avances remboursables du Trésor. Or le budget de 1923, rendu applicable à 1924, accusait pour les P. T. T. un déficit de 92 millions qui se

trouvait à la charge du budget général, et la situation financière au début de 1924 exigeait plus impérieusement que jamais que le budget annexe se suffise à lui-même ; il fallait même qu'il réalise des excédents destinés à rembourser les avances, à amortir le capital d'exploitation et à constituer un fonds de réserve.

Les augmentations nouvelles des taxes garantissent immédiatement l'équilibre de l'exploitation, sans compromettre le programme d'entretien et d'extension de l'outillage, indispensable au développement économique du pays, et de ce fait toute subvention du budget général pourra être supprimée.

A. — SERVICE POSTAL

L'article 78 dispose que : « Dans le régime intérieur, ainsi que dans les relations franco-coloniales et intercoloniales, les taxes postales des objets de correspondance désignés ci-après, sont fixées comme suit... » Suivent les tarifs nouveaux applicables aux lettres, papiers de commerce ou d'affaires, cartes postales illustrées, imprimés, objets recommandés, et objets assurés ou expédiés avec valeur déclarée.

La Commission des finances du Sénat avait admis, conformément au projet gouvernemental, le relèvement à 0 fr. 30 du tarif d'affranchissement des lettres ordinaires, escomptant de cette mesure un supplément de recettes de 70 millions ; cet accroissement correspondait d'ailleurs sensiblement au coefficient 3 appliqué au tarif d'avant guerre, ce qui n'est nullement exagéré si l'on considère l'élévation des traitements et des matières nécessaires au fonctionnement du monopole. Néanmoins bien que le prix de revient des prestations fournies soit encore supérieur à la taxe exigée, l'augmentation de 3 centimes

de la taxe des lettres n'a pas été maintenue, car outre que la totalité de la population se trouverait atteinte par cette mesure, le moyen d'action le plus nécessaire du commerce serait ainsi frappé, ce qui risquerait d'avoir sur le coût de la vie les répercussions les plus fâcheuses.

Les modifications de tarifs les plus importantes concernent les cartes postales illustrées qui paieront désormais 0 fr. 15, et les droits fixes de recommandation ou d'assurance des lettres et boîtes en valeurs déclarées qui subissent un notable relèvement ; par contre les avis de réception des objets chargés et recommandés et les avis de paiement des mandats ou bons de poste sont maintenus au taux antérieur.

Les surtaxes des correspondances circulant par avion, fixées d'une façon invariable par la loi du 12 août 1919 pour la métropole et variant de 0 fr 75 à 1 fr. 25 selon la distance pour une lettre, étaient trop élevées. L'article 79 prévoit qu'un décret, soumis par la suite à la ratification du Parlement, pourra modifier sur ce point les tarifs antérieurs.

Art. 79. — « Les objets de correspondance transportés par la voie de l'air soit en France, soit de France à l'étranger, sont passibles, en sus des taxes postales ordinaires applicables aux envois de même catégorie, des taxes supplémentaires dont le taux, dans chaque cas particulier, sera fixé par la prochaine loi des finances. »

L'article 80 a trait aux chèques postaux et relève le tarif applicable aux mandats émis en représentation de chèques d'assignation et aux chèques au porteur, qui vont supporter un droit proportionnel nouveau. Les mandats d'assignation inférieurs à 15 francs, dont le coupon constitue une correspondance, étaient soumis auparavant à une taxe inférieure au droit sur les lettres ordinaires, et aucun changement n'avait été opéré en 1920, pour favoriser les

règlements par l'intermédiaire des comptes de chèques postaux. Pour faire disparaître cette anomalie, un relèvement de 0 fr. 15 est appliqué à tous les échelons du tarif des mandats d'assignation.

L'article 81 complète l'article précédent et décide que « Les retraits de fonds sur les comptes courants postaux effectués au moyen soit de chèques de virement, soit de chèques de paiement, donnent lieu à l'application d'une taxe supplémentaire de 50 centimes, lorsqu'ils n'ont pu être suivis d'effet, faute de provision suffisante, à l'issue du quatrième jour suivant leur réception. Cette taxe est prélevée d'office sur le compte des tireurs. »

Cette pénalité légère, qui protégera les intérêts des tiers, entraînera en outre pour les services, sinon une source de revenus, du moins une économie de travail notable sur le classement et le renvoi des chèques qui ne peuvent recevoir application.

B. — SERVICE TÉLÉGRAPHIQUE (art. 82)

La taxe antérieure de 0 fr. 15 par mot avec minimum de 1 fr. 20 étant nettement inférieure au prix de revient, le gouvernement avait proposé le relèvement à 0 fr. 20 du mot dans le régime intérieur, avec minimum de 2 francs. L'article 82 n'applique ce tarif de 0 fr. 20 qu'à partir du onzième mot avec minimum de perception de 1 fr. 60, pour exonérer de l'augmentation les courts télégrammes employés par le commerce et le public en cas d'extrême urgence. Les informations de Presse, en raison de leur caractère d'intérêt public, ne subissent aucune majoration pas plus que les redevances pour location et usage des lignes télégraphiques concédées à la Presse.

Le même article crée dans le régime intérieur des télégrammes urgents jouissant de la priorité de transmission et

de remise contre paiement d'une triple taxe. Il modifie le taux des adresses télégraphiques enregistrées qui jadis uniforme, devient dégressif selon le chiffre de la population. Il augmente enfin le tarif des correspondances pneumatiques, par suite de l'accroissement du prix de revient du matériel et de la force motrice, et les redevances pour droit d'usage des lignes d'intérêt privé.

C. — SERVICE TÉLÉPHONIQUE

Le principal changement réalisé par la loi du 22 mars en matière de téléphones est la substitution de la conversation taxée au régime forfaitaire, dans les réseaux où ce dernier existe encore. Ce sont les dispositions du projet de loi n° 3750 visant la suppression générale du régime forfaitaire d'abonnement téléphonique qui ont été reprises dans le texte définitif, malgré la résistance du Sénat qui entendait subordonner la mise en vigueur du système nouveau à l'équipement des bureaux en matériel et en compteurs, et voulait en faire l'objet d'une loi distincte.

Le régime de la conversation taxée, seul applicable désormais, existait déjà dans la plupart des réseaux, les grandes villes seules restant soumises à l'abonnement par forfait, qui donne droit à un nombre illimité de communications locales moyennant une redevance annuelle fixe, mais qui offre de multiples inconvénients: le système forfaitaire rend impossibles les relèvements de taxes en surchargeant d'une façon excessive les petits abonnés et le contribuable alors qu'il favorise les gros usagers; il empêche l'extension de la clientèle car le tarif forfaitaire est prohibitif pour ceux qui font du téléphone un usage restreint et s'oppose à un bon service en favorisant l'encombrement des lignes; enfin pour des motifs techniques le forfait illimité est in-

compatible avec le système automatique qui permet seul d'abaisser la taxe des conversations.

Pour ces multiples raisons les pays étrangers ont presque tous renoncé au régime du forfait, et la réforme n'a été retardée en France que par la nécessité de mettre au point des compteurs automatiques. Il importait donc, pour mettre l'exploitation en équilibre, de faire payer chacun selon le service rendu, c'est-à-dire selon sa consommation, et de supprimer la dualité de régimes pour ne conserver qu'un taux unique de communication (0 fr. 15) avec tarif dégressif et remise pour les gros clients. Les tarifs modérés seront d'ailleurs de nature à favoriser l'extension de la clientèle, puisqu'ils constituent pour la masse des abonnés un dégrèvement, par une plus juste répartition des charges.

Sanctionnant l'abandon du système ancien pour celui de la conversation taxée, l'article 83 prescrit : « Les abonnements au service téléphonique sont concédés sous le régime des conversations taxées au fur et à mesure de l'équipement approprié des bureaux. »

L'article 84 proscriit d'ailleurs explicitement le régime forfaitaire ; il fixe le taux des abonnements à conversation taxée en trois groupes selon le chiffre de la population en réduisant de 0 fr. 20 (projet primitif) à 0 fr. 15 la taxe unitaire des conversations urbaines ; mais il n'arrête pas les mesures transitoires ni le minimum de perception (fixé dans le projet à 2.000 communications pour Paris) pour éviter — étant donné l'état médiocre de l'outillage et le délai nécessaire pour le perfectionner — d'accroître le nombre des abonnés par un abaissement trop fort des tarifs de base, et de dépasser les possibilités de rattachement au cours de la période de transformation ; un texte ultérieur fixera donc ce minimum de conversations après consultation des organismes compétents.

Article 84. — « Aucun abonnement forfaitaire ne sera

consenti, ni maintenu, dans les réseaux soumis au régime des conversations taxées.

Le taux annuel des abonnements principaux à conversations taxées est fixé ainsi qu'il suit : 360 francs, réseaux de plus de 20.000 abonnés. 240 francs, réseaux de 2.001 à 20.000 abonnés. 150 francs, réseaux ayant au plus 2.000 abonnés.

La taxe unitaire des conversations locales de jour et de nuit sera abaissée à 15 centimes pour les conversations échangées à partir des postes d'abonnés.

Les mesures transitoires, le minimum de perception, des taxes de communications, le régime des lignes spécialisées et des lignes à fort trafic seront fixés dans les mêmes conditions que les taxes accessoires et parts contributives après avis du conseil supérieur des P. T. T. »

L'article 85 oblige les usagers dont le nombre de communications au départ excède 6.000 en moyenne par an et par ligne non spécialisée, à souscrire un nouvel abonnement principal ou à supporter la double taxe. Cette disposition a pour but de remédier aux difficultés dues à l'encombrement des lignes, qui s'aggraveront encore avec le système automatique.

L'article 86 fixe le tarif nouveau des communications interurbaines (1 fr. 20 dans l'intérieur du même département) et interdépartementales (0 fr. 75 par 50 km, minimum 1 fr. 20). Pour les petits circuits dont l'amortissement est peu élevé, des taxes plus réduites sont prévues : 0 fr. 60 pour des conversations entre localités distantes de moins de 25 kilomètres, ou entre cantons limitrophes, ou dans l'intérieur d'un canton. Une nouvelle taxe dite taxe suburbaine, fixée à 0 fr. 30, a été créée pour des relations qui seront désignées par décret, présentant un caractère de voisinage et permettant d'appliquer le mode d'exploitation urbain. (la Seine et la Seine-et-Oise ne forment

à ce point de vue qu'un département). Enfin les taxes de 30 centimes, 60 centimes, 1 fr. 20 selon les cas sont portées à 50 centimes, 75 centimes, 1 fr. 25 lorsqu'elles sont demandées à partir d'une cabine publique ou d'un poste à paiement ou enregistrement préalable.

Si les circonstances le permettent, un décret contresigné du ministre des Finances pourra réaliser un abaissement des taxes téléphoniques.

La législation antérieure ne prévoyait aucune sanction contre les fraudes possibles des usagers du téléphone utilisant des installations clandestines, qui en grand nombre échappaient à la taxe. L'article 87 remédie à cette lacune ; il prévoit dans l'intérêt du Trésor une surtaxe pour compenser les redevances non perçues et éviter les manques à gagner, et fixe le mode de régularisation de ces postes dissimulés.

Article 87. — « Il est formellement interdit aux abonnés de modifier en quoi que ce soit les installations téléphoniques dont l'usage leur est concédé.

Lorsque l'existence d'une installation clandestine quelconque est constatée, une surtaxe fixe de 500 francs est perçue sur l'abonné sans préjudice du reversement à l'Etat du montant des redevances non perçues.

Il est procédé d'office à la régularisation de l'installation à partir de la date présumée de sa mise en service qui peut être reportée à la date de la dernière vérification effectuée par un agent de l'Administration. Le montant des redevances à reverser doit, dans tous les cas, être calculé pour une période au moins égale à une année. »

L'article 88, répondant à une préoccupation d'équilibre budgétaire, va permettre à l'administration de récupérer intégralement les dépenses résultant des traitements et émoluments divers payés aux agents détachés dans les bureaux privés de concessionnaires de fils télégraphiques

de presse ; ces derniers sont tenus de rembourser semestriellement et d'avance le traitement des agents et chaque mois le montant des indemnités liquidées pour le mois antérieur au profit de ces employés.

L'équilibre du budget annexe des P. T. T. doit être assuré en permanence. L'article 89 a pour objet de permettre à l'Administration, d'accord avec le Conseil des P. T. T., de réaliser cet équilibre le plus rapidement possible, sans l'aide d'une subvention du budget général. Toutes les fois qu'au cours d'un exercice, les comptes financiers présentés par l'agent comptable feront apparaître un excédent de dépenses, le Conseil supérieur des P. T. T. devra être saisi, dans un délai de deux mois, des mesures proposées pour faire disparaître le déficit, mesures qui seront, s'il y a lieu, soumises à l'approbation des Chambres dans la plus prochaine session.

Enfin l'article 90 permet à l'Administration d'étendre à l'Alsace-Lorraine le nouveau régime des téléphones et d'uniformiser les conditions d'exploitation sur tout le territoire français y compris les trois départements recouvrés ;

Art. 90. — « Sont abrogées toutes les dispositions législatives et réglementaires contraires aux dispositions des articles 78 à 89 de la présente loi qui sont applicables aux départements du Haut Rhin, du Bas Rhin et de la Moselle. »

V. — La Caisse des pensions de guerre

Les pensions accordées aux victimes de la guerre et dont la France doit assurer le service, en présence de la carence de l'Allemagne, constituent la seconde partie des dépenses permanentes du budget spécial ; elles représentent pour les années qui suivent les hostilités une charge très lourde qui croîtra jusqu'en 1925, terme probable des con-

cessions de pensions, et ne diminuera que lentement par suite de la jeunesse des bénéficiaires.

La nouvelle Caisse des pensions, présentée dans un projet de loi distinct de celui du double décime auquel elle a finalement été rattachée, subsituera désormais aux arrérages prévus dans les précédentes lois de budget une annuité fixe de 1.750 millions environ qu'il y a lieu de couvrir par des recettes permanentes ; son objet est de répartir le poids des pensions d'une façon rationnelle au cours des années à venir, en soulageant les exercices financiers actuels déjà lourdement grevés, en égalisant les sacrifices qui leur incombent, et en limitant les appels incessants faits de ce chef à la Trésorerie.

La loi nouvelle comporte essentiellement la substitution, aux sommes variables à faire figurer annuellement au budget, d'une annuité équivalente, moyenne et constante, versée à un organisme autonome et dont le montant serait les premières années inférieur et les dernières années supérieur au chiffre des arrérages, d'une quotité telle que les excédents compensent les insuffisances. Cette annuité inscrite au budget pendant cinquante ans permettrait donc d'assurer le règlement intégral des pensions. Pendant la période de déficit, la Caisse devra procéder à des émissions d'obligations pour compléter chaque année la somme nécessaire au paiement des rentes ; mais une fois l'équilibre réalisé l'excédent d'annuités fournira les ressources nécessaires à l'amortissement des emprunts émis.

Le double avantage du système nouveau est d'une part de remplacer pour le paiement des pensions le procédé de l'emprunt à court terme par l'utilisation des ressources fiscales et de l'emprunt remboursable, et d'autre part de faire de la Caisse un simple organe de Trésorerie destiné à uniformiser les charges de l'Etat.

La Caisse des pensions, bien différente dans ses attri-

butions d'un organisme comme le Crédit National, ne fera pas pour le compte de l'Etat le service des pensions qui restera confié aux administrations déjà chargées de ce soin ; mais elle aura une personnalité propre, une autonomie financière, elle aura mission de gérer l'annuité inscrite au budget, et pourra emprunter comme le font les Chemins de fer de l'Etat. La Caisse sera administrée matériellement par la Caisse des dépôts et consignations, avec un agent comptable justiciable de la Cour des Comptes, et un Conseil d'administration nommé par décret. Les détails de son fonctionnement sont réglés par les articles 91 à 102 de la loi du 22 mars 1924.

L'article 91 institue la Caisse et précise la nature des pensions auxquelles celle-ci devra faire face, en excluant implicitement les pensions nées de la guerre qui ne sont pas inscrites au budget des dépenses recouvrables : pensions aux fonctionnaires blessés confondues avec les pensions civiles, suppléments de majorations pour enfant accordés aux pensionnés de guerre, etc.

Art. 91. — « A partir du 1^{er} janvier 1924, les crédits nécessaires pour assurer le paiement des pensions attribuées aux victimes de la guerre, en exécution des lois des 31 mars et 29 juin 1919, cessent d'être inscrits au budget de l'Etat.

« Il est institué, pour assurer la charge financière de ces paiements, une caisse autonome dite Caisse des pensions de la guerre. »

L'article suivant décide qu'une annuité destinée à couvrir la charge des pensions de guerre en cinquante ans — durée convenable pour permettre une répartition meilleure de cette charge — sera inscrite dans les budgets à venir. Mais au contraire du texte proposé par le Gouvernement, il n'en fixe pas le montant, bien que la raison d'être de la Caisse soit de remplacer des annuités variables d'abord

très élevées, par d'autres à peu près invariables et moindres. La valeur actuelle des arrérages à payer dans l'avenir, en répartissant uniformément le capital des pensions sur cinquante ans, c'est-à-dire l'annuité nécessaire pour amortir en cinquante ans la somme représentative des pensions capitalisées au taux de 5 0/0, peut être évaluée à 1.750 millions ; mais certains des éléments de ce calcul sont susceptibles de varier. Les circonstances actuelles commandent d'envisager un taux d'intérêt supérieur à 5 0/0 ; en outre le nombre des parties prenantes est incomplètement déterminé, et on ne connaît pas encore l'importance du passif que supportera la Caisse du fait de ses emprunts et qui dépendra du taux d'émission et des périodes d'amortissement qui seront fixés par décrets. Etant donné ces causes d'incertitude, l'article 91 ne fixe pas une annuité budgétaire en corrélation avec le capital essentiellement théorique des pensions, mais décide simplement que la somme inscrite annuellement au budget devra amortir en cinquante ans les dépenses, en capital et en intérêts, effectuées par la Caisse ; et il est à prévoir que cette somme différera assez peu du chiffre de base initial.

Art. 92. — « Il est inscrit chaque année au budget une annuité destinée à amortir en cinquante ans les dépenses en capital et intérêts effectuées par la Caisse des pensions pour le paiement des pensions visées à l'article 91. »

Les articles 93 à 96 déterminent les modalités d'émission des obligations amortissables « que le ministre des Finances sera autorisé à émettre chaque année pour le compte de la Caisse des pensions dans la limite d'un maximum fixé chaque année par la loi de finances » (art. 93). Sur l'initiative du Sénat, l'article 93 décide en outre, pour doter la Caisse d'un crédit réel, que celle-ci aura la faculté de prélever sur l'annuité budgétaire prévue

par l'article 92 les sommes destinées au service de ses emprunts (amortissement et intérêts).

Les règles ainsi établies diffèrent peu de celles qui régissent les émissions de valeurs des chemins de fer de l'Etat. Les conditions et l'époque des émissions seront fixées par décret ; en outre les obligations de la Caisse bénéficient d'une exemption d'impôts et jouissent de la garantie de l'Etat (art. 94). Ces titres peuvent servir d'emploi à tous les fonds d'incapables (art. 95), et seront inscrits à une section spéciale ouverte au Grand Livre de la Dette Publique (art. 96).

Pour procéder aux émissions annuelles dans les circonstances les plus favorables, le Trésor pourra faire des avances à la Caisse sur les ressources de la dette flottante, suivant le système pratiqué pour les chemins de fer de l'Etat (art. 97).

— L'article 98 prévoit la transformation facultative, totale ou partielle, des pensions immédiates en pensions différées équivalentes de valeur ; il corrige heureusement dans des conditions d'équité et de souplesse le défaut d'adaptation de l'aide nationale aux besoins des intéressés, et réduira peut-être dans une certaine mesure l'intervention de l'emprunt, cause prédominante de la situation critique de nos finances.

La pension accordée par la loi de 1919 comme réparation du préjudice matériel causé par l'invalidité est forfaitaire, immédiate, et sans relation avec les besoins des bénéficiaires qui souvent peuvent vivre encore du produit de leur travail.

Il semble donc particulièrement intéressant d'offrir aux invalides la faculté d'appliquer à leurs besoins futurs la part de pension dont ils peuvent disposer actuellement, et de se garantir ainsi pour plus tard une rente suffisante pour vivre, ce qui jusqu'à présent n'était pas possible. La

même faculté pourra s'étendre à la transformation des majorations pour enfants mineurs en capitaux ou dots, différés jusqu'à la majorité du bénéficiaire.

Ce texte, résultat d'un amendement du Sénat, fait de la Caisse un instrument de prévoyance pour les victimes de guerre. Il peut concourir en outre à alléger les charges de l'Etat et à reporter vers l'avenir le paiement de certains arrérages, dispensant la Caisse d'emprunter dès maintenant et laissant au pays les capitaux donc l'activité économique a grand besoin.

Art. 98. — « Les titulaires de pensions concédées en vertu des lois des 31 mars et 24 juin 1919 peuvent demander à la Caisse des pensions la transformation totale ou partielle de leur pension en pension différée dont la valeur en capital soit équivalente. L'entrée en jouissance de la pension différée est fixée au choix du titulaire.

« Les majorations de pensions pour enfants mineurs, prévues par les lois précitées, peuvent également être transformées sur demande adressée à la Caisse des pensions en un capital différé payable à la majorité de l'enfant.

« Les transformations visées aux alinéas précédents sont effectuées d'après les règles et les tarifs prévus par la loi du 20 juillet 1886 et les lois subséquentes sur les opérations de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

« Les pensions différées instituées par le présent article sont inscrites à une section spéciale du Grand Livre de la Dette viagère. »

L'article 99 énumère les ressources de la Caisse des pensions qui sont : « L'annuité budgétaire, le produit net des émissions d'obligations, le produit de son portefeuille, les dons et legs exonérés de tous droits de mutation » et ses charges, parmi lesquelles figurent les intérêts dus à

l'Etat pour ses avances, le remboursement des titres émis, les dépenses de personnel et de matériel nécessitées par le fonctionnement du service. Il est spécifié en outre que sa comptabilité sera tenue par un agent comptable spécial, justiciable de la Cour des comptes et fournissant un cautionnement. Le mode de gestion financière est fixé par l'article 100. L'agent comptable ne peut assumer la conservation des sommes considérables qui vont alimenter la Caisse ; mais comme elle a une personnalité financière propre, ses disponibilités seront versées à la Caisse des Dépôts et Consignations qui les gérera comme les fonds des retraites ouvrières et paysannes ; elle effectuera donc les placements voulus en valeurs de l'Etat moyennant le remboursement de ses frais et courtages, et versera les sommes non employées dans la limite d'un maximum à un compte-courant au Trésor productif d'intérêts.

Il est créé un conseil d'administration de la Caisse composé de membres du Parlement, d'agents de l'Administration et de représentants des pensionnés, nommés par décret sur la proposition du ministre des Finances ; l'énumération des personnalités appelées à siéger est donnée par l'article 101. Enfin l'article 102 dispose, en vue de régler les détails d'exécution, que « Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application des articles 91 à 101 de la présente loi ».

VI. — Les dispositions spéciales applicables au budget de 1924

Les derniers articles de la loi du 22 mars 1924 (art. 103 à 107) étudient enfin *les répercussions sur le budget de 1924* des mesures adoptées, et règlent les dispositions spéciales applicables à cet exercice en ce qui concerne les

émissions de valeurs du Trésor, et l'emploi des ressources nouvellement créées.

Le redressement financier que cherche à réaliser la loi, entraîne comme conséquence logique une mise au point de l'article 3 de la loi du 28 décembre 1923, qui autorisait l'émission en 1924 des valeurs du Trésor à court terme jusqu'à concurrence de 13 milliards au maximum (dont 4 au titre des besoins généraux et 9 au titre du budget spécial des dépenses recouvrables). La création de ressources rendant inutile une partie de ces 13 milliards d'emprunts, l'autorisation d'émission se trouve ramenée à 7 milliards par l'article 103. « Les autorisations d'émission de valeurs du Trésor à court terme prévues par l'article 3 de la loi du 28 décembre 1923 au total de 13 milliards pour l'année 1924 sont ramenées au total de 7 milliards, dont 4 milliards au titre du budget général et 3 milliards au titre du budget spécial des dépenses recouvrables. »

Comme corollaire de cet article qui fait état des revenus nouveaux à attendre de la réforme fiscale, les deux articles suivants donnent l'évaluation des recettes supplémentaires et indiquent l'emploi qu'il conviendra d'en faire.

L'article 104 dispose : « Les voies et moyens applicables aux dépenses du budget général de l'exercice 1924 sont augmentés d'une somme de 3.341.131.000 francs correspondant aux produits à attendre en 1924, conformément à l'état ci-annexé, des ressources nouvelles autorisées par la présente loi. »

Mais les ressources nouvellement créées n'ont pas pour objet d'accroître les crédits du budget général, déjà en équilibre ; elles doivent au contraire couvrir, à la place de l'emprunt, les insuffisances du budget des dépenses recouvrables, cause principale des difficultés financières en France. Comme ces ressources proviennent de l'augmen-

tation des produits généraux, la loi spécifie que l'excédent de recettes sera affecté au budget spécial sous forme d'une subvention, pour laquelle un crédit est ouvert au budget général.

Il est à remarquer que le chiffre de ce crédit est supérieur aux voies et moyens indiqués à l'article précédent d'une somme de 92.102.786 francs, montant de la suppression des avances du Trésor au budget annexe des P. T. T., doté lui aussi de revenus nouveaux. Enfin le crédit ainsi ouvert ne représente pas le montant global des disponibilités fournies en 1924 au budget spécial : la réglementation du paiement en rentes de la contribution extraordinaire de guerre permet d'une part d'annuler une somme de 100 millions inscrite aux dépenses de 1924. D'autre part, les crédits budgétaires doivent être réduits de 1 milliard au moins par la compression des dépenses et la réalisation d'économies.

Art. 105. — « Il est ouvert au ministre des Finances, en addition aux crédits alloués, pour les dépenses extraordinaires de l'exercice 1924, un crédit extraordinaire de 3.433.233.786 francs qui sera inscrit à un chapitre nouveau « subvention au budget spécial des dépenses recouvrables ».

« Il sera pourvu aux crédits ci-dessus au moyen des ressources du budget général de l'exercice 1924. »

L'article 106 annule la somme de 92.102.786 francs, dont il est fait emploi dans la subvention indiquée à l'article précédent, et l'article suivant précise le résultat des modifications au titre du budget annexe des P. T. T.

Art. 106. — « Sur les crédits ouverts au ministère des Travaux publics pour les dépenses du budget général de 1924, une somme de 92.102.786 francs est et demeure définitivement annulée au titre du chapitre 99 de la 1^{re} section du budget de son département : « Insuffisance du produit de l'exploitation du budget annexe des P. T. T. »

L'article 107 et dernier indique en ce qui concerne les P.T.T., les accroissements de recettes à attendre des relèvements de droits et de taxes réalisés par la présente loi, et qui justifient l'annulation d'avances du Trésor prévue à l'article précédent.

Le remaniement des tarifs ayant pour objet d'équilibrer le budget annexe des P.T.T. en dehors de toute subvention, et de soulager ainsi le budget général, il est légitime, en contre-partie des évaluations supplémentaires de recettes, de réduire les avances d'une somme égale au montant de celles qu'allouait la loi de finances du 30 juin 1923.

Art. 107. — « Les évaluations de recettes du budget annexe des P.T.T. pour l'exercice 1924, sont augmentées d'une somme de 107.174.250 francs qui sera inscrite aux chapitres ci-après : 1^{re} section. Recettes ordinaires.

Chapitre I. Produits des Postes.....	59.625.000
Chapitre II. Produits des télégraphes.....	4.724.250
Chapitre III. Produits des téléphones.....	41.025.000
Chapitre IV. Produits des articles d'argent...	750.000
Chapitre VII. Produits divers.....	1.030.000
Total.....	<u>107.174.250</u>

Elles sont réduites d'une somme de 92.102.786 francs au titre du chapitre 12 : avances du Trésor. ».

— Les résultats financiers de la loi du 22 mars 1924 sont exposés dans un état annexe auquel se réfère l'article 104 (art. qui indique les voies et moyens applicables au budget général de l'exercice 1924 pour une somme de 3.341.131.000 fr.). De ce tableau on peut extraire, en les classant par catégories principales de revenus (selon la classification adoptée à l'état C du budget) les évaluations suivantes, qui s'ajoutent aux 24 milliards de recettes anciennes du budget ordinaire, et concernent exclusivement les produits recouvrables en France.

A. — <i>Economies</i>	1.000.000.000
B. — <i>Recettes nouvelles</i> provenant d'un double décime ajouté à la plupart des impôts et de divers remaniements de la législation :	
§ 1. — <i>Impôts et revenus</i> . — 1° Contributions directes et centimes d'Etat.	1.144.000.000
2° Taxes assimilées aux contributions directes.	23.141.000
3° Produits de l'Enregistrement.	475.500.000
4° Produits du Timbre.	94.000.000
5° Produits de l'impôt sur les opérations de bourse.	66.500.000
6° Produits de la taxe sur le revenu des valeurs mobilières.	132.500.000
7° Produits de la taxe de luxe.	2.000.000
8° Produits de la taxe sur le chiffre d'affaires.	430.000.000
9° Produits des douanes	58.297.900
10° Produits des Contributions indirectes.	372.466.000
Total du § 1°	<u>2.798.404.000</u>
§ 2. — <i>Produit des Monopoles et Exploitations industrielles de l'Etat</i>	
1° Produits recouvrés par les receveurs des contributions indirectes.	346.227.000
§ 4. — <i>Recettes d'ordre</i> . — 1° Recettes en atténuation de dépenses (produit des amendes et condamnations péculiaires).	6.500.000
§ 6. — <i>Ressources exceptionnelles</i> (Prélèvement sur le produit de la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre)	<u>190.000.000</u>
<i>Récapitulation</i> (Produits recouvrables en France) :	
§ 1. — Impôts et revenus.	2.798.404.000
§ 2. — Produit des Monopoles et exploitations industrielles de l'Etat.	346.227.000
§ 4. — Recettes d'ordre	6.500.000
§ 6. — Ressources exceptionnelles	190.000.000
Total.	<u>3.341.131.000</u>

TROISIÈME PARTIE

APPRÉCIATION DES MESURES NOUVELLES. — QUELLES RÉFORMES POURRAIT-ON ENCORE ENVISAGER ?

1° Appréciation des mesures nouvelles

L'équilibre budgétaire si nécessaire à l'heure actuelle se trouve donc rétabli par cet ensemble de mesures financières qui réalise un milliard d'économies et crée plus de 3 milliards de recettes nouvelles, tant par l'application du double décime que par le remaniement de diverses taxes, en vue d'améliorer le mode d'assiette et de perception ou de réprimer une fraude trop active.

Il est cependant nécessaire, avant d'examiner les possibilités qui s'offrent encore en matière fiscale à l'initiative du législateur, d'étudier l'opportunité et les avantages des dispositions principales de la loi du 22 mars comme aussi leurs inconvénients, inhérents d'ailleurs à toute aggravation sensible des impôts établis.

1° AVANTAGES. — L'acuité de la crise financière au début de 1924 était pour le Parlement un motif impérieux pour recourir à des mesures simples, d'un effet rapide, et à cet égard la majoration du double décime, pièce essentielle du système nouveau, semblait particulièrement avantageuse. En effet, il n'existe plus actuellement d'impôt nouveau à grand rendement ; d'ailleurs l'effort fiscal n'avait pas pour seul but de combler le déficit budgétaire, mais devait fournir sans retard à la trésorerie les

sommes qu'elle réclamait, si bien que la création d'un impôt au recouvrement différé par de trop longs travaux d'assiette ou des mesures d'exécution trop compliquées ne répondait pas aux nécessités du moment.

Au contraire, le double décime, d'un rendement immédiat et presque mathématique, facile à établir sans études préalables ni personnel supplémentaire, excluait les tâtonnements d'une fiscalité nouvelle, et permettait seul au Gouvernement d'établir son projet sans aucun délai, comme au Parlement de voter immédiatement le principe de l'effort nouveau.

C'est ce moyen, un peu simpliste il est vrai, qui devait donner à l'étranger l'impression du sacrifice immédiat, et rétablir la confiance dont la diminution exerçait sur le franc une si fâcheuse influence ; grâce à lui, il n'est plus possible de reprocher au contribuable français de supporter une charge insignifiante puisque le taux de l'impôt général sur le revenu croît maintenant plus vite que celui, fort élevé déjà, de l'income-tax, qui a servi longtemps de modèle en la matière.

2^o INCONVÉNIENTS. — Mais de l'avis même des rapporteurs des Chambres : « Les moyens financiers ainsi demandés d'extrême urgence n'ont que le caractère d'expédients sans avenir ; ils ne peuvent se réclamer d'aucune politique financière vraiment digne de ce nom... Les économies mises à part, tous les autres moyens ne peuvent constituer une restauration durable de la politique financière de la France. » Cette augmentation de tous les impôts, sans autre transformation que des changements de détail, loin de remédier à leurs défauts individuels et à la répartition défectueuse des charges publiques, aggrave en effet les injustices inévitables et la mauvaise incidence des taxes récemment instituées.

La remarquable simplicité du double décime est plus

apparente que réelle, puisque M. Bokanowski, dans son rapport à la Chambre du 8 février 1923, alors que le Gouvernement proposait pour la première fois le double décime, a pu dire : « simplicité trompeuse, car dès que l'on aborde l'examen des propositions de fond, apparaissent aussi les difficultés et les impossibilités du doublement pur et simple, automatique et brutal du décime complémentaire sur la plupart des impôts existants. »

En outre l'harmonie qui, dans tout système fiscal bien ordonné, doit régner entre les impôts directs et indirects, se trouve rompue par cet expédient. On reconnaît en général que la proportion des impôts indirects, plus lourds à ceux qui ont moins de ressources, est trop élevée en France. Appliquer automatiquement une majoration de $\frac{1}{3}$ à tous les impôts, c'est exagérer cette mauvaise répartition, en aggraver l'injustice, parce que le taux de l'impôt plus élevé sera moins facilement supporté par le pauvre. Et en février 1923, M. Bokanowski disait à ce sujet : « Le Parlement ne pourrait accepter que, par une mesure brutale, on aggravât uniformément tous les impôts, ceux qui sont supportables et ceux qui ne le sont pas. »

Des nécessités inéluctables ont fait adopter néanmoins le double décime ; mais la loi nouvelle n'élargissant pas la base de l'impôt, c'est l'ensemble des contribuables anciens qui supportera en définitive le rehaussement des droits, sans que le reste de la population soit appelé à participer aux charges publiques d'une façon plus effective. Les masses urbaines, salariés de tous ordres, industriels, commerçants, qui ne peuvent échapper à l'impôt sur le revenu cédulaire et général, subiront du fait du double décime une lourde surcharge, sans compensation aucune de la part des populations rurales qui en resteront à peu près affranchies. Le privilège dont jouit — en fait — l'exploitation agricole, qui a déjà soulevé maintes protestations, va se

trouver encore aggravé, car l'agriculture continuera à jouir d'une exemption presque complète, tandis que les autres branches de l'activité seront surtaxées. Et l'avantage dont elle bénéficie est loin d'être négligeable, puisque, selon les méthodes d'évaluation, le commerce paie de 2 fois $1/2$ à 9 fois plus d'impôts et que, pour un même revenu de 20.000 francs le taux de l'impôt qui atteint 6,85 0/0 pour le commerçant, n'est que de 0,670/0 pour l'agriculteur (sous le régime de la loi de 1920).

Dans le même ordre d'idées la propriété mobilière (titres et valeurs) déjà grevée de taxes multiples, sera immédiatement surchargée, tandis que la propriété foncière, qui jouit d'un régime de faveur en payant l'impôt sur les estimations antérieures à la guerre, ne supportera un prélèvement équivalent qu'au fur et à mesure de la révision des évaluations que la loi nouvelle prescrit dans un bref délai, mais qui, en pratique, ne pourra être achevée avant un temps assez long. L'inégale répartition des charges entre ces deux branches de la fortune nationale, qui existe déjà et oppose trop souvent les unes aux autres diverses classes de citoyens, sera donc accentuée par le double décime, qui ne remédie pas non plus aux superpositions de taxes, nombreuses dans notre régime fiscal.

— En second lieu, et ce n'est pas le moindre inconvénient, l'augmentation des impôts offre le danger d'aggraver encore la vie chère, donc de ralentir le développement économique du pays et par contre-coup d'entraîner un nouveau déséquilibre du budget général. Le double décime est une mesure si simple qu'on ne s'est pas inquiété de sa répercussion qui sera sans doute une augmentation du prix de la vie. En effet, les producteurs, commerçants et industriels, rejettent aussitôt sur l'acheteur toute charge nouvelle; et comme les marchandises passent par une

foule d'intermédiaires qui tous majoront leurs prix du montant de leurs impôts augmenté d'un certain pourcentage, c'est en définitive le consommateur qui subira presque seul le poids de l'effort fiscal nouveau.

Cet accroissement de la cherté de la vie, en engendrant une foule de maux économiques et sociaux, risque de provoquer en outre une crise de sous-consommation et des moins-values budgétaires, au lieu des remarquables plus-values de 1923, car le régime fiscal actuel est étroitement lié à la prospérité publique.

Pour les particuliers dont les ressources, loin d'augmenter, vont diminuer dans la mesure où les impôts les frapperont davantage, la hausse du prix de la vie sera une cause de souffrances, et plus que toute autre, la classe moyenne, composée de petits rentiers, retraités, employés, chefs de famille nombreuses, qui ne peuvent guère augmenter leurs revenus, se trouvera atteinte. Les travailleurs, eux, obtiendront sans doute des rehaussements de salaires; mais ceux-ci ne suivent pas exactement les fluctuations des prix, ce qui forcera la masse des consommateurs à restreindre ses achats et à diminuer sa consommation. De ce ralentissement des transactions, consécutif à la mise en vigueur du double décime, peut naître comme en 1920 une crise économique avec arrêt de la production et chômage.

En tant que consommateur, l'Etat, comme les individus, supportera la hausse des prix pour toutes ses dépenses de matériel et de personnel, si bien que les crédits budgétaires nouveaux absorberont immédiatement une partie des recettes supplémentaires. En outre, le ralentissement de la consommation et des affaires affectera indirectement les revenus publics par les moins-values sur diverses taxes: impôt général sur le revenu, bénéfices industriels et commerciaux, taxe sur le chiffre d'affaires, impôts in-

directs. Et en définitive le budget, loin de bénéficier des ressources nouvelle escomptées, peut voir disparaître certaines plus-values que l'on constatait depuis quelques mois.

— Enfin la loi nouvelle entraîne les inconvénients et les dangers inhérents à toute fiscalité excessive. Si l'augmentation des impôts à caractère somptuaire, très productifs et faciles à percevoir — alcool, tabacs, autos, cercles, billards, gardes-chasse, etc... se justifie aisément, encore faut-il en user avec mesure, et ne pas atteindre le point où la matière imposable disparaît par restriction volontaire. (Tous les tarifs avaient déjà été sérieusement majorés en 1920.)

Mais en ce qui concerne les autres droits, de l'avis de M. Bérenger : « dans son double effort de compression et de fiscalité, l'Etat français est bien prêt d'avoir atteint la limite au delà de laquelle s'affaiblirait la puissance de la productivité et le rayonnement de la nation française dans le monde ». Déjà en 1920 il semblait difficile d'augmenter, sans danger pour la prospérité nationale, le taux des impôts existants, qui sous le régime de la loi du 25 juin atteignait 15 à 20 0/0 pour les valeurs mobilières, 30 0/0 avec les centimes pour la propriété foncière et pouvait aller jusqu'à 50 0/0 pour l'impôt général ; et M. Bokanowski disait alors : « toute augmentation des taxes fiscales ferait courir à la richesse nationale un péril grave et serait susceptible de déterminer, dans toutes les branches de la production, le découragement et la mort. » La gravité des circonstances a fait passer outre à ces sages recommandations, mais il est à souhaiter que les mesures nouvelles soient de peu de durée, pour que le pays n'ait pas à s'en repentir.

De plus l'élévation des taux, notamment en matière d'impôt sur le revenu et sur les successions, provoque des

fraudes nombreuses par l'attrait des gains illicites mais élevés, et favorise les envois de capitaux hors du territoire national, au détriment de l'activité économique du pays. L'expérience prouve que les tarifs excessifs encouragent les évasions fiscales par des moyens sans cesse perfectionnés, que l'administration peut difficilement déjouer, par suite de son organisation encore insuffisante. Le législateur cherche sans doute à prévenir cette tendance fâcheuse par l'aggravation des peines, et par une répression exemplaire des déclarations inexactes ou des dissimulations faites sciemment, lorsqu'elles viennent à être découvertes. La loi du 22 mars 1924 allant plus loin dans cette voie que les textes précédents, a doublé chaque prescription d'un arsenal de pénalités nouvelles, applicables en cas de manquement ; il est permis cependant de se demander si les sanctions envisagées suffiront à assurer une rigoureuse et sincère application des dispositions légales.

Il ne faut pas perdre de vue que la fiscalité devient rapidement tracassière, et la loi nouvelle n'est pas sans occasionner au contribuable une gêne sérieuse, tant par les déclarations et formalités nombreuses qu'elle lui impose que par les mesures de contrôle qu'elle a multipliées. La principale innovation en cette matière, le bordereau de coupons, présente de notables inconvénients et risque d'entraver les opérations de banque et la libre transaction des valeurs mobilières, si nécessaires à la diffusion et au classement des titres, et à la répartition des capitaux dans les entreprises nationales.

Le bordereau apparaît, aux yeux du public, comme un mode de vérification incommode, et risque d'accroître la méfiance et la répugnance des contribuables envers l'impôt sur le revenu qu'on ne saurait remplacer actuellement ; cette formalité particulièrement impopulaire auprès des petits

épargnants, possesseurs de quelques titres qui devront désormais, pour encaisser leurs coupons, établir un écrit et faire connaître leur identité, est donc susceptible d'entraîner un exode et une raréfaction des capitaux. Mais en outre, le bordereau s'il rend la fraude difficile au petit contribuable, laisse aux possesseurs de gros revenus la possibilité de tourner la loi en faisant percevoir leurs coupons par des intermédiaires nombreux, ou en acquérant des titres de pure spéculation auxquels n'est attaché aucun dividende, mais pour lesquels le bénéfice consiste en une différence rémunératrice entre le prix d'achat et le prix de vente ; la vogue de telles valeurs n'est d'ailleurs favorable ni au Trésor, ni au développement industriel du pays.

En outre le bordereau, dont l'établissement impose aux banques une responsabilité nouvelle, apparaît comme un instrument difficilement utilisable, par suite du travail de regroupement et de classement qu'aura à exécuter le service de l'assiette afin de déterminer le revenu individuel des redevables. Le nombre des bordereaux qui pendant cinq ans s'entasseront dans les banques, accru par les efforts des contribuables pour faire toucher par des tiers en des lieux différents, rendra leur application difficile, et illusoires les recherches de l'administration des contributions directes, puisque celle-ci ne peut déjà faute de temps et de personnel puiser auprès de l'enregistrement, des mairies, des sociétés, des tribunaux, les indications qui peuvent lui être utiles et que les lois existantes lui donnent le droit d'exiger. Il est à craindre que l'utilisation des renseignements extraits des bordereaux, qui donneront lieu à de nombreux échanges de correspondances de contrôleur à contrôleur, n'exige la création de fonctionnaires nouveaux et n'occasionne des charges pour l'Etat, sans parler des dépenses supplémentaires de personnel et de matériel des banques, que supporteront en définitive

les porteurs de valeurs mobilières. En pratique l'Administration ne pourra procéder à des vérifications que par épreuves, en faisant des exemples ; mais alors le bordereau peut devenir un instrument dangereux et arbitraire, sans avoir d'efficacité réelle sur l'ensemble des recouvrements.

Toutes les mesures de contrôle se concentrent en définitive sur les possesseurs de valeurs mobilières, qui semblent vus avec méfiance par le législateur et font contraste avec les propriétaires fonciers, taxés encore sur les évaluations cadastrales de 1914 ; les citoyens qui ont épargné sont pourtant dignes d'intérêt, tant par les aléas qu'ils courent — la guerre l'a bien montré — que par l'aide qu'ils apportent aux entreprises privées et à l'Etat lui-même, qui maintenant encore ne saurait se passer de leurs capitaux.

Une taxation exagérée du capital en formation, doublée d'un recouvrement incommode, risque de décourager le travail et l'épargne, résultat déplorable à une époque où le rétablissement de l'ordre dans les finances dépend plus que jamais de la reconstitution des capitaux détruits et de la fortune nationale.

Le contribuable français est attaché avant tout à son indépendance. Aussi l'élévation des tarifs, si elle tend vers une confiscation véritable pour les revenus ou successions de quelque importance, peut détruire à la longue l'esprit d'économie et favoriser la prodigalité, tarissant les sources futures de richesse, pour la création desquelles le respect de l'héritage est nécessaire.

Il est en matière d'impôts un point qu'il convient de ne pas dépasser sous peine de nuire au développement économique. L'augmentation des tarifs, l'aggravation de la fiscalité sont survenues alors que le système fiscal ne rendait pas tout ce qu'on était susceptible d'en tirer. C'est peut-être par là qu'il eût été nécessaire de commencer.

II. — Réformes fiscales nouvelles que l'on peut envisager

Sans doute la réforme du 22 mars 1924 représente une louable tentative pour assurer le redressement du change, hâter le rétablissement financier, l'équilibre des budgets, la fin de la vie chère ; et il était évidemment difficile de trouver une autre mesure que le double décime. Nous avons vu qu'on ne peut sans danger majorer davantage les tarifs d'impôts. On ne peut non plus envisager une refonte complète du système fiscal qui, s'il heurte les habitudes du contribuable français, semble irremplaçable, aucun autre ne paraissant susceptible de procurer des ressources équivalentes. Enfin il n'existe guère de matières imposables disponibles à part le capital et l'enrichissement (taxe sur les plus-values) dont la taxation reste bien aléatoire et difficilement réalisable ; tout au plus pourrait-on rechercher une meilleure répartition des éléments taxables entre l'Etat et les collectivités secondaires.

Malgré cela il reste encore de nombreux perfectionnements à réaliser dans nos finances publiques, pour développer les ressources budgétaires et couvrir plus facilement les dépenses. Les réformes qui s'imposent sont de deux ordres :

Elles comprennent en premier lieu et dans un délai très bref, une politique d'économies plus strictes encore que celles prévues par la loi et en même temps le perfectionnement de l'assiette des principaux impôts en vue d'une perception plus exacte et d'un recouvrement plus parfait — ceci pour augmenter les recettes par un rendement meilleur des taxes existantes, puisqu'on ne peut en créer d'autres. L'amélioration des pratiques budgétaires permettrait en même temps un meilleur emploi des deniers publics. Mais

par la suite il importera surtout de réaliser, par une étroite collaboration entre l'Etat et les particuliers, le complet rétablissement de la prospérité économique sur laquelle s'édifie la fortune publique.

1° MESURES IMMÉDIATES

1° ECONOMIES. — L'équilibre budgétaire a été rétabli par la loi du 22 mars 1924, mais il reste précaire et la moindre diminution dans la confiance en notre pays, au dedans et au dehors, peut compromettre le résultat de cet effort considérable. Actuellement une politique qui n'aurait en vue que le développement des revenus ne pourrait pas réaliser un équilibre durable des budgets, car les charges publiques ont augmenté d'une façon anormale, hors de proportion avec l'accroissement de la richesse sur laquelle est fondé l'impôt. Comme le champ d'application des mesures fiscales reste forcément limité aux facultés contributives des citoyens, il convient, pour obtenir des budgets plus stables, d'agir sur les dépenses et de conserver seulement celles qui sont productives et améliorent l'outillage national, — mesure que le législateur répugne souvent à adopter pour le budget de l'Etat, mais qui est d'une pratique constante pour les budgets locaux, à cause de la limitation plus stricte des recettes.

Un effort nouveau pour réaliser des économies peut être effectué dans la plupart des branches où l'Etat exerce son activité, et en premier lieu dans les dépenses du personnel car, une organisation meilleure des services publics permettrait de réduire encore le nombre des fonctionnaires, en améliorant la condition de ceux qui resteraient. De même les dépenses de travaux publics, les dépenses sociales, malgré leur utilité incontestable, ne doivent être engagées en

période de difficultés financières, qu'en cas d'urgence absolue, lorsque l'initiative privée ne peut manifestement y suffire, ou lorsqu'il doit en résulter un bénéfice immédiat et une augmentation de la prospérité générale, partant des revenus publics. Mais en aucun cas il ne faut omettre d'indiquer les voies et moyens correspondants, excédents de recettes ou ressources nouvelles, sous peine de détruire définitivement l'équilibre budgétaire.

Mais c'est surtout en matière de services industriels de l'Etat que des compressions peuvent être obtenues, tant sur les chapitres de matériel que de personnel, car ces exploitations loin de fournir un bénéfice, contribuent pour la plupart à accroître les frais d'administration, et les déficits des budgets. Les pouvoirs publics ont tendance en effet à accorder à leurs agents de grands avantages sans se préoccuper des prix de revient, dont le contribuable solde en définitive les insuffisances ; les usagers également bénéficient de tarifs trop favorables alors qu'ils devraient au moins, pour les services dont la concession est impossible, couvrir les frais qu'ils occasionnent, pour réaliser l'équilibre des recettes et des charges. Il y aurait donc intérêt à rétrocéder à l'industrie privée la plupart des exploitations déficitaires et peu susceptibles de se plier au régime administratif, pour ne conserver que les services d'utilité générale, strictement indispensables à l'hygiène, à la sécurité publique, à la défense nationale, et que l'initiative privée serait impuissante à assurer convenablement.

Les besoins collectifs se multiplient, à notre époque, et l'Etat a tendance à se mettre à la tête du mouvement économique, surtout depuis la guerre, au détriment des deniers publics trop souvent appelés à couvrir les déficits d'exploitation et les insuffisances, sans parler du manque à gagner qui résulte d'une gestion défectueuse. Le budget

général trouverait un sérieux avantage à l'abandon par l'Etat, dépourvu de l'aptitude voulue, d'une foule de services industriels, tels que chemins de fer, arsenaux, etc. Pour les entreprises publiques essentielles, il conviendrait de les doter d'une autonomie financière plus grande et de les soustraire aux règles budgétaires trop rigides, par la généralisation des budgets annexes à forme industrielle, plus souples et susceptibles de faire mieux ressortir les résultats financiers.

En ce qui concerne les monopoles fiscaux, la loi du 22 mars 1924 est entrée dans une voie nouvelle, en rétrocédant à l'industrie privée la fabrication des allumettes, et au point de vue purement financier, il peut sembler souhaitable de voir cette tendance s'affirmer. En théorie l'exploitation des monopoles doit fournir d'abondantes recettes susceptibles de favoriser l'équilibre budgétaire ; mais en pratique l'Etat se révèle médiocre commerçant et ne peut retirer de ses monopoles fiscaux des avantages pécuniaires équivalents aux sacrifices qu'ils imposent au public. Ce mode de gestion est presque toujours marqué par l'insuffisance du rendement financier, et la médiocrité des produits offerts à la consommation, d'autant plus que la limitation des dépenses exceptionnelles de capital aux possibilités réduites d'emprunt font toujours obstacle au perfectionnement du matériel. Telles sont les considérations qui ont déterminé le Parlement à voter le retour à un régime de liberté, dans l'intérêt des consommateurs comme du budget, et à mettre en vigueur en ce qui concerne les allumettes un système employé avec succès à l'étranger, et qui consiste à remplacer le monopole par un impôt de consommation.

Il ne serait pas impossible d'étendre à d'autre matières, tabacs, alcool, peut-être P. T. T., le régime nouveau qui rétablit dans une certaine mesure le jeu de la concurrence

et soustrait à la mainmise de l'administration des services nettement étrangers à ses fonctions normales, pour le plus grand bien des finances publiques, et de l'activité nationale. En outre les exploitations intéressant les particuliers, les chemins de fer de l'Etat notamment, pourraient dans bien des cas être cédés avantageusement à l'industrie privée, contrôlée toujours par le pouvoir central, car les concessions de services publics donnent en général des résultats supérieurs à ceux de la gestion directe par l'Etat.

2. AMÉLIORATIONS D'ORDRE FISCAL. — La pratique d'économies contribuerait certes à rétablir l'ordre dans les finances ; mais l'équilibre des budgets sans emprunt ni inflation dépend aussi du meilleur rendement des impôts établis, puisque, nous l'avons déjà dit, aucune matière imposable n'est actuellement indemne, et qu'il est pratiquement impossible de refondre tout notre système fiscal. La loi du 22 mars 1924 réalise sans doute la mise au point de divers impôts anciens, principalement des taxes indirectes ; mais sauf des augmentations de tarifs, elle a opéré peu de modifications de fond aux impôts de création récente, impôts cédulaires, et général sur le revenu, taxe sur le chiffre d'affaires, auxquels il resterait cependant maints perfectionnements à apporter.

La France souffre actuellement encore de la transformation, en pleine crise, d'un régime fiscal vieux de 100 ans, et l'adaptation tant du contribuable que des services financiers au système nouveau est loin d'être parfaite ; il convient donc de rechercher une application meilleure des impôts existants pour améliorer leur rendement, ce qui ne peut résulter que de l'action combinée du législateur et de l'Administration.

La réforme fiscale de 1920 avait un double objet : serrer de plus près la matière imposable pour suivre fidèle-

ment les variations de la richesse publique, et faire régner plus de justice dans l'accomplissement du devoir fiscal, car plus le fardeau de l'impôt est lourd, plus il convient de le répartir justement. Cette double tendance s'est traduite par la substitution des impôts progressifs réels à ceux qui ont pour base les signes extérieurs, et sans doute il ne peut être question de revenir aux « quatre vieilles » sous peine d'aboutir à des tarifs excessifs et à des injustices intolérables.

On pourrait cependant, étant donné l'augmentation actuelle de la fraude avec l'accroissement des tarifs, utiliser dans une plus large mesure les signes indiciaires qui jadis donnaient d'heureux résultats, pour asseoir l'impôt en dehors du contribuable et corriger s'il y a lieu ses déclarations, au lieu de retenir celles-ci à l'exclusion de tout autre élément. L'emploi judicieux des signes extérieurs permettrait d'élargir l'assiette de l'impôt, d'obtenir même des déclarations plus nombreuses et de déjouer la dissimulation dans les cas où elle est particulièrement aisée (professions libérales, par exemple), ce qui vaudrait mieux que d'avoir à la réprimer sévèrement. En outre il conviendrait dans l'intérêt des deux parties de réduire au minimum les rapports entre les contribuables et les agents du fisc, par une extension judicieuse du régime du forfait qui supprime des formalités jugées vexatoires par le public ; l'inquisition est en effet contraire au caractère français qui tient essentiellement au secret des affaires, et le fisc resterait bien suffisamment armé, puisqu'il est loin d'avoir épuisé tous ses pouvoirs d'investigation.

Les modes d'assiette des principaux impôts ne sont pas exempts eux-mêmes de toute critique ; on peut envisager le perfectionnement de la législation en vue de taxer des bénéfices qui sont légalement affranchis, et de proportionner vraiment l'impôt aux facultés contributives des ci-

toyens alors que certaines classes sociales se trouvent presque complètement exonérées.

Il importerait d'abord de réaliser une péréquation entre les impôts payés par les populations urbaines, et ceux qu'acquittent les agriculteurs qui participent aux charges du pays d'une façon trop inégale. Sans doute les populations rurales utilisent moins les grands services publics et bénéficient moins directement des bienfaits de la civilisation ; elles pourraient cependant fournir un effort fiscal beaucoup plus grand. Mais il faudrait procéder pour cela à une revision de l'impôt sur les bénéfices agricoles, calculé forfaitairement en appliquant des coefficients trop faibles à des évaluations foncières atténuées ; ce dernier défaut doit d'ailleurs disparaître promptement grâce à la revision des évaluations prescrite par la loi du 22 mars. L'impôt n'atteint donc actuellement qu'une faible partie du bénéfice net, et fournit un rendement insignifiant. Une fois les estimations mises en concordance avec les valeurs locatives il faudrait encore rehausser les coefficients pour se rapprocher du revenu réel, ce qui serait facile puisque ces coefficients sont fixés chaque année ; et cela permettrait, sans diminuer le minimum d'exemption, d'accroître le nombre des assujettis, et le rendement de l'impôt cédulaire, partant de l'impôt général sur le revenu. Dans certains cas il pourrait même être avantageux de retenir comme base d'imposition le revenu réel, lorsque le contrôleur pourrait prouver l'insuffisance de l'évaluation forfaitaire.

L'impôt sur les traitements et salaires, judicieusement organisé ne laisse place à aucune fraude en ce qui concerne les fonctionnaires et frappera rigoureusement les autres salariés pour leurs revenus réels, dès qu'il sera possible de vérifier minutieusement les déclarations auxquelles la loi astreint les employeurs. — Il n'en est pas de même de l'impôt sur les bénéfices des professions non commerciales,

et un nombre important de contribuables de cette catégorie échappe à toute contribution, par suite de l'inefficacité des moyens dont dispose à cet égard l'Administration, la faculté d'apprécier et de prouver le revenu présumé faisant défaut. Pour remédier à cette lacune, la loi a prévu des pénalités élevées, capables de restreindre la fraude. Mais le meilleur moyen de faire entrer un tel impôt dans le domaine de la pratique consisterait à tirer du train de vie des indications générales en ce qui concerne les professions libérales ; et l'utilisation des signes extérieurs réaliserait plus de justice que la recherche du revenu réel pour un impôt qui prête trop facilement aux évasions les plus graves, et dépend essentiellement de la bonne foi du contribuable.

Au contraire l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux atteint sensiblement tous les contribuables qui doivent y être assujettis ; très peu de redevables y échappent, et si tous ne paient pas pour l'intégralité de leurs bénéfices, la faute en incombe tant à l'application d'un forfait dont les coefficients sont inférieurs au taux des gains réels, qu'à l'insuffisance ou au défaut d'expérience du personnel affecté à ce service. L'amélioration du rendement de cette cédula est donc liée au perfectionnement du service de l'assiette, qui devra rechercher l'application de coefficients de plus en plus exacts, et procéder à une vérification minutieuse de la comptabilité des contribuables imposés sur leurs bénéfices réels, pour obtenir une approximation suffisamment rigoureuse des gains réalisés.

En matière de valeurs mobilières l'impôt s'est sans cesse perfectionné depuis 1920, surtout en ce qui concerne la répression des fraudes et dissimulations sur les titres au porteur ; mais étant donné le nombre des obligations imposées aux redevables, comme la multiplicité

des moyens de recherche dont est armée l'Administration, il reste ici peu de perfectionnements à réaliser.

Quant à l'impôt général dont le taux n'a cessé de croître depuis sa création, il n'atteint encore qu'une faible partie du revenu total de la France. Certains de ses éléments comme les gains de l'exploitation agricole bénéficient d'un dégrèvement légal ; les abattements à la base exemptent également des revenus fort importants, dans un pays où la fortune est très divisée. D'ailleurs comme l'impôt global prend pour base le total des impôts cédulaires, c'est du perfectionnement de ceux-ci qu'il faut attendre l'amélioration de son assiette. Sans doute serait-il possible d'augmenter le nombre des assujettis, par une réduction des abattements, tout en recherchant soigneusement les contribuables dont le revenu dépasse même faiblement le minimum exempté. On ne peut cependant, pour des raisons sociales, renoncer aux exemptions personnelles pour charges de famille, rares jadis, mais que l'aménagement actuel de notre système fiscal rend nécessaires ; en outre le fait de frapper nombre de petits contribuables procurerait des ressources peu importantes, hors de proportion avec le travail qui en résulterait, et nuirait aux opérations de contrôle autrement productives.

S'il n'y a pas lieu actuellement de chercher à élargir la base de l'impôt, tous les efforts de l'Administration encore incomplètement organisée doivent porter vers l'amélioration des recettes par un contrôle sérieux et efficace des déclarations relatives à des revenus élevés, en ce qui concerne notamment les fraudes trop nombreuses qui s'exercent sur les valeurs mobilières, et auxquelles la loi du 22 mars a entendu mettre un terme, — l'exemption d'impôt sur le revenu accordée aux Bons de la Défense Nationale ouvrant d'ailleurs une sérieuse brèche

dans le système édifié. On a été jusqu'à proposer la réalisation d'un véritable cadastre des fortunes par la création d'un dossier fiscal rassemblant les renseignements de fortune du contribuable, peut-être même d'un casier fiscal lié au domicile de l'assujetti, qui faciliterait singulièrement le contrôle des déclarations et rendrait vaines les tentatives de dissimulation en matière d'impôts directs.

Parmi les taxes indirectes, l'impôt sur le chiffre d'affaires, dont on attendait un rendement considérable, grâce à son principe simple et son application aisée, a causé des mécomptes tant à l'Etat qu'aux contribuables. L'assiette en reste imparfaite par suite de l'exemption des agriculteurs — exemption qui se justifie par l'impossibilité pratique de les atteindre — et de l'uniformité du taux pour tous les objets de consommation courante. Le rendement a donné lieu également à des déceptions par suite de l'insuffisance du contrôle exercé par des administrations différentes, dont certaines n'étaient pas préparées à effectuer des vérifications sur place. Néanmoins l'impôt sur le chiffre d'affaires, dont la conception est acceptable, reste susceptible de donner d'importants produits lorsque l'application en sera mieux organisée. Il importe pour cela de charger de la perception une administration unique, tout en réduisant pour le redevable le nombre des déclarations qui, actuellement exigées chaque mois, constituent pour les assujettis un dérangement et une perte de temps, et pour les services d'assiette un surcroît de travail matériel. Il faudrait en outre concentrer dans les mêmes mains l'assiette de la taxe sur le chiffre d'affaires et celle de l'impôt sur les bénéfices commerciaux, toutes deux connexes, pour éviter aux redevables une double déclaration et une double vérification.

Sous réserve de ces divers perfectionnements apportés aux taxes existantes, notre système fiscal est donc capable

de fournir encore des ressources nouvelles, sans modification profonde d'aucun impôt. Leur législation, complétée par la loi du 22 mars 1924, comprend d'ailleurs des moyens suffisants de répression des fraudes pour qu'il ne soit plus besoin d'en créer d'autres qui ne pourraient qu'occasionner aux contribuables des vexations inutiles et apporter des entraves aux transactions.

Mais l'impôt a beau serrer de près la matière imposable pour réaliser avec une parfaite justice une bonne productivité, c'est en définitive l'activité de l'Administration chargée du recouvrement qui est la condition d'un rendement satisfaisant.

Une recherche grossière de la matière imposable est une vraie pénalité pour le contribuable honnête ; mais il ne suffit pas de perfectionner les modes d'assiette et de perception pour améliorer la marche des services ; il faut aussi établir entre les administrations une aide réciproque et une liaison effective en vue d'échanger tous les renseignements utiles à l'assiette des divers impôts et à la découverte de la fraude. En 1921, M. Bokanowski constatait que « la cause de l'insuffisante application des lois d'impôt réside dans ce fait que la modification radicale du système fiscal survenue depuis 1914 n'a été suivie pour ainsi dire d'aucune modification de la machine administrative. Les régies continuent à fonctionner chacune de leur côté, avec leurs méthodes particulières, avec leurs dossiers propres, leurs moyens d'investigation personnels. Ces cadres centenaires ne correspondent plus aux lois qu'ils ont à appliquer. » Il proposait donc de fusionner l'administration des contributions directes et de l'enregistrement, ce qui, en pratique est difficilement réalisable, par suite de la tournure d'esprit différente de ces deux services ; mais comme ils ont un besoin constant l'un de l'autre, on pourrait avantageusement les rapprocher maté-

riellement en coordonnant leurs opérations, pour que le travail de l'un profite à l'autre. Il faudrait doter en outre d'un personnel suffisant et expérimenté les administrations chargées de l'assiette des impôts nouveaux, surtout celle des contributions directes actuellement surchargée par l'établissement de l'impôt sur le revenu, des anciennes taxes perçues au profit des collectivités secondaires, et de la contribution sur les bénéfices de guerre ; on a voulu dès le début faire trop grand, alors qu'en 1921 il n'y avait pour la France entière que 982 contrôleurs. Les contribuables, se sentant surveillés, dissimuleraient moins et l'impôt sur le revenu pourrait devenir un instrument fiscal excellent ; ainsi sans augmenter les tarifs, sans créer de nouvelles taxes on assurerait une meilleure application des impôts et le rendement maximum qu'exige impérieusement le développement des charges du Trésor.

3° AMÉLIORATIONS D'ORDRE FINANCIER. — Si l'amélioration du régime fiscal doit contribuer pour une large part au développement des ressources publiques, l'équilibre budgétaire reste lié à une prompt stabilisation de la monnaie et des changes et à la consolidation de la dette flottante.

Le rétablissement d'un régime de changes stables dépend en définitive du retour à la liberté d'exportation et d'importation de l'or et à la convertibilité limitée aux besoins extérieurs ; et la régularisation des prix dont les mouvements sont en étroite relation avec ceux des changes faciliterait l'équilibre des budgets car l'Etat, en tant que consommateur et gérant de nombreux services d'intérêt général, est intéressé à une baisse des prix qui diminuerait ses charges.

L'Etat peut en outre procéder sans interruption au remboursement des avances que lui a consenties la Banque d'émission, et au retrait des billets qui excèdent la couverture d'or ou d'effets de commerce ; cette réduction de

la quantité de numéraire atténuerait sans doute le danger d'inflation, à condition de s'interdire tout emprunt non justifié et de suspendre toute dépense qui ne serait pas couverte par des ressources correspondantes.

Il ne semble guère possible de réaliser actuellement une déflation complète ni la restauration du franc à sa valeur ancienne, qui serait d'ailleurs préjudiciable aux intérêts économiques ; aussi certains auteurs, comme M. Keynes, ont-ils préconisé la dévaluation des signes monétaires avariés, pour fixer leur valeur d'une façon certaine et réaliser une stabilité évitant la spéculation, qui double inévitablement à l'heure actuelle toute transaction avec l'étranger, non sans préjudice pour l'activité des entreprises.

« Celtus » écrivait : « L'instabilité est plus néfaste encore que l'avilissement. Elle empêche toute prévision, tout engagement, toute transaction commerciale. Il faudrait arriver à fixer même artificiellement la valeur relative des différentes monnaies nationales. Sinon nous courons à la banqueroute universelle. »

En tous cas, pour pouvoir diminuer une circulation excessive et hâter la déflation, il est particulièrement utile de développer encore les formes de paiement basées sur des jeux d'écritures (virements, chèques, chèques postaux) qui restreignent l'usage du numéraire dans les relations courantes et permettent de donner aux billets de banque une meilleure utilisation, en n'exigeant qu'un minimum d'espèces pour les échanges commerciaux ; et l'extension à diverses caisses publiques de ces procédés nouveaux marque déjà dans cette voie un réel progrès.

— En second lieu l'équilibre budgétaire définitif dépend d'une politique d'assainissement de la Trésorerie et de consolidation de la dette flottante (57 milliards environ), seule capable de fixer définitivement les charges d'intérêt

qui troublent à chaque instant les prévisions de dépenses. L'idée récente d'un grand emprunt de consolidation, semble avoir trouvé dans tous les milieux intéressés, à l'intérieur et à l'extérieur, un accueil favorable. Il faudrait bien entendu pour attirer les souscripteurs, offrir des modalités intéressantes et des garanties particulières susceptibles de développer le goût de l'épargne, telles que l'exemption de l'impôt sur le revenu ou des droits de succession pendant une période déterminée. Un tel emprunt, en absorbant une partie des Bons de la Défense Nationale qui pèsent sur notre crédit presque autant que la circulation fiduciaire, permettrait de réduire la charge de la dette et atténuerait le danger que le renouvellement irrégulier des valeurs à court terme peut faire courir à notre Trésorerie, tout en lui procurant plus d'aisance ; il rendrait en outre la confiance et empêcherait les demandes de remboursements, qu'il a fallu enrayer en exemptant les Bons de la Défense de l'impôt sur le revenu (loi du 13 mars 1924), mesure qui ouvre une fissure sérieuse dans notre système fiscal.

L'assainissement de la Trésorerie par la consolidation de la dette flottante, qui constitue une menace permanente pour la sécurité de nos finances et la liberté de notre politique extérieure, en améliorant le crédit public, pourrait faire baisser le loyer de l'argent et les charges d'intérêts, condition indispensable pour pouvoir envisager par la suite une ère de conversion des emprunts perpétuels. Cet assainissement agirait aussi sur les causes morales de dépréciation de la monnaie ; il serait un facteur de la baisse du coût de la vie, comme du redressement des changes dont les écarts traduisent les fluctuations du pouvoir d'achat de la monnaie nationale ; il mettrait enfin le franc à l'abri des manœuvres auxquelles il est exposé, et qui réduisent à néant les efforts pour équilibrer le budget.

4. AMÉLIORATIONS D'ORDRE BUDGÉTAIRE. — Certaines pratiques parlementaires viennent aussi trop souvent compromettre l'ajustement des dépenses aux recettes, et pour réaliser un équilibre réel des budgets, il convient plus que jamais de renoncer à des usages qui ne se justifient pas. A cet égard aucune dépense ne doit plus être engagée si elle n'est couverte par des recettes correspondantes, et il faudrait même abandonner la pratique des crédits additionnels et supplémentaires qui, votés tardivement sans être sérieusement étudiés ni suffisamment gagés, viennent rompre l'équilibre fragile des budgets actuels. Malgré des efforts répétés dans ce sens, on voit trop souvent inscrire dans les dispositions législatives, en face d'une ouverture de crédit, la clause de style « il y sera pourvu par les ressources du budget général » sans prévoir lesquelles ; et la loi du 22 mars 1924 affecte explicitement au budget des dépenses recouvrables par le moyen d'une subvention le produit des ressources nouvelles pour prémunir précisément le Trésor contre toute possibilité de gaspillage administratif par voie de crédits supplémentaires ou d'engagements irréguliers. L'amélioration du contrôle des dépenses engagées, qui depuis quelques années se perfectionne sans cesse, permettra sans doute de prévenir la plupart des dépassements de crédits.

En outre au lendemain de la guerre l'absence complète d'unité budgétaire nuisait gravement à la clarté de nos finances. Et cette unité était surtout compromise par l'existence de multiples comptes spéciaux où étaient inscrites d'importantes dépenses, mais qui étaient alimentés en définitive par les seules ressources de la dette flottante. La plupart d'entre eux sont heureusement en voie de disparition, leur déficit étant soldé par une subvention du budget général, et il faut souhaiter que les derniers soient soumis sans retard aux règles budgétaires qui ont fait leurs

preuves, et qui seules assureront le retour d'un équilibre réel et complet.

L'adoption de l'article dit des « décrets-lois » dans la loi du 22 mars a pu faire craindre que des dispositions importantes ne se trouvent soustraites à la sanction législative, au détriment de l'ordre financier. Mais c'est uniquement pour remédier à la lenteur de la procédure parlementaire que le Gouvernement a obtenu, pour la réalisation de réformes et d'économies, des pouvoirs exceptionnels et le droit de faire fléchir les règles législatives existantes, lorsqu'une disposition nouvelle paraît sortir du cadre de ses pouvoirs normaux. Le texte actuel ne semble d'ailleurs guère se prêter à des abus, et seule une extension illégale de ces pouvoirs extraordinaires pourrait faire échapper des mesures importantes au contrôle du Parlement.

2° MESURES A ÉCHÉANCE LOINTAINE

Mais le perfectionnement du système fiscal et financier n'est susceptible de donner son plein rendement qu'au bout d'un temps assez long, et lorsque la richesse publique développée dans une ère de prospérité fournira d'elle-même une nouvelle matière imposable. Toutes les mesures destinées à ramener l'ordre dans les finances publiques resteront inefficaces si en même temps ne se poursuit pas le progrès économique du pays. C'est donc en dernier lieu du développement général de la prospérité et de la richesse, favorisé par tous les moyens dont dispose le Gouvernement, que l'on peut attendre le rétablissement de la puissance financière de l'Etat intimement liée à la condition des fortunes privées, et la réalisation d'un complet équilibre budgétaire.

Lorsque les finances publiques traversent une crise, les

premiers remèdes employés, pour leur rendement rapide, sont d'ordre presque exclusivement fiscal, et consistent surtout en une majoration des impôts.

On ne peut cependant, sans compromettre définitivement l'avenir économique du pays, augmenter sans limite les charges fiscales supportées par les citoyens, et les mesures purement financières se révèlent nettement insuffisantes. Au contraire comme les revenus publics suivent une progression parallèle à celle des fortunes privées, et comme l'Etat prélève sa part du capital et des revenus dont jouissent les particuliers, il convient d'augmenter la prospérité générale et les échanges pour accroître les recettes ordinaires, de reconstituer le capital national pour développer s'il y a lieu les ressources extraordinaires, et rembourser peu à peu les dettes contractées. Il faut donc, pour revenir à l'équilibre budgétaire normal et préparer pour l'avenir des excédents de recettes sans multiplier les impôts nuisibles au développement économique du pays, encourager l'expansion industrielle et développer l'activité des entreprises, partant les revenus publics étroitement liés à la fortune de la nation et à la prospérité de l'agriculture, du commerce et de l'industrie. C'est vers cet essor économique que doivent tendre les efforts des pouvoirs publics qui, tout en s'abstenant d'interventions inopportunes dans la production ou la répartition, peuvent exercer un rôle actif sur le développement des diverses branches de la fortune nationale.

Ce résultat doit être recherché dans le perfectionnement constant de l'outillage national et dans l'exploitation plus complète des ressources du sol et du sous-sol de la métropole et des colonies. L'Etat doit en outre assurer le respect des contrats et la sincérité des transactions, maintenir la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur, et garantir la propriété contre toute atteinte par l'exercice de ses pouvoirs

de police ; une période de sécurité bien établie est en effet nécessaire pour permettre aux capitaux de se reformer et à l'épargne de reprendre confiance, à l'abri même d'une fiscalité qui ne serait qu'un instrument de nivellement social. Le maintien de l'ordre suppose d'ailleurs la solution amiable de nombreux conflits qui séparent patrons et ouvriers, le respect de la liberté du travail et une organisation meilleure de celui-ci quant à sa durée, notamment dans certains services publics où se révèlent de graves abus.

Tout en favorisant la production, il appartient aux pouvoirs publics de lui fournir des débouchés, et d'alimenter ainsi un commerce extérieur prospère. Il n'est pas impossible d'activer l'expansion économique par des ententes douanières ou des traités de commerce susceptibles d'ouvrir aux produits nationaux de nouveaux marchés, pour remplacer ceux qui nous sont fermés depuis la guerre et faire succéder en définitive au nationalisme à outrance une solidarité internationale plus étendue. Un commerce d'exportation actif qui assurerait l'équilibre de la balance commerciale et procurerait d'abondantes rentrées d'or et de capitaux, favoriserait mieux que n'importe quelle mesure fiscale le rétablissement du change, donc l'équilibre budgétaire ; en même temps une exploitation plus complète des richesses coloniales permettrait d'éviter des achats coûteux de denrées ou de matières premières, et des sorties de numéraire ou de devises préjudiciables à l'accroissement du capital national comme des recettes ordinaires.

En définitive, comme l'écrivait le sénateur Bérenger « c'est d'une politique économique raisonnée et ordonnée, favorisant la liberté des citoyens, beaucoup plus que d'une police fiscale multipliée et agressive, que la France au travail a besoin. »

— Mais si des efforts sérieux de la part de la France

sont encore nécessaires dans l'ordre financier et économique tant dans son intérêt propre que pour donner satisfaction à certains peuples, alliés ou neutres, peu disposés à tenir compte des sacrifices consentis, une action politique pleine de fermeté s'impose aussi pour obtenir des compensations aux charges extraordinaires supportées par le pays, et faciliter le retour à une situation plus normale. Il ne faut pas oublier que la non exécution par l'Allemagne de ses engagements est l'origine de nos difficultés actuelles, et que les sommes déboursées pour les réparations ne sont qu'une avance qui devra nous être remboursée avec les intérêts.

Il faut donc que l'Etat français pour ramener l'ordre dans ses finances et rétablir l'équilibre de ses budgets sache se faire payer les annuités nécessaires au service de la dette des réparations, et continue à défendre ses droits imprescriptibles. « L'Allemagne doit être amenée à payer à la France la quotité des sommes que comporte l'état de paiement du 5 mai 1921, en exécution des clauses financières du traité de Versailles, soit un minimum annuel de 2 milliards de marks or, c'est-à-dire au cours actuel du change plus de la moitié des arrérages de notre dette publique. Cet effort n'est nullement au-dessus des capacités d'une Allemagne plus peuplée, moins ravagée, aussi productive que la France », a dit M. Bérenger dans son rapport au Sénat. Le Gouvernement est en droit d'exiger que le contribuable allemand se substitue au contribuable français pour le paiement des 3 milliards d'impôts que la loi du 22 mars a établis : il éviterait ainsi que les Français, qui ont fait depuis l'armistice des sacrifices pécuniaires considérables, ne supportent seuls en définitive les charges de guerre et de reconstitution, et que l'effort fiscal nouveau, qui doit être provisoire, ne devienne définitif.

Si l'on arrivait à faire payer définitivement par le con-

tribuable français les 30 milliards d'impôts que représentent les dépenses permanentes de tous les budgets, ce serait au détriment de la vitalité de la France et à l'avantage de l'Allemagne qui échapperait ainsi au service des réparations et des pensions dont le capital et les intérêts ont été obtenus en demandant sans cesse au pays des ressources nouvelles.

Enfin si la France est en droit d'exiger des paiements de l'Allemagne, elle possède aussi sur d'autres Etats des créances provenant d'avances faites pendant, mais surtout avant la guerre. Il importe d'abandonner moins que jamais l'idée de recouvrer ce qui nous est dû légitimement, et de faire précéder par le remboursement des créances dont nous jouissons toute entente politique ou économique avec les pays débiteurs, alors que nous pouvons être appelés à rembourser nos propres dettes, et que l'étude des prochains budgets laisse entrevoir dès maintenant de sérieux déficits, qu'un effort fiscal considérable suffira à peine à combler.

CONCLUSION

L'effort fiscal nouveau demandé au pays pour assurer l'équilibre de tous les budgets est certes nécessaire pour relever le crédit de la nation et rétablir la confiance dont elle jouissait dans le monde ; et les mesures énergiques destinées à assainir définitivement la situation financière, comme l'amélioration constante des ressources publiques par un aménagement meilleur des impôts existants, ne peuvent manquer de rendre à la monnaie une partie de la valeur qu'elle a perdue, et à la Trésorerie les ressources dont elle a besoin.

Mais les mesures individuelles et les efforts isolés de chaque nation, si grands soient-ils, se révèlent insuffisants pour rétablir un ordre financier bouleversé dans le monde entier, car tous les états civilisés souffrent actuellement à un titre quelconque des fluctuations des changes, qui troublent profondément les marchés et constituent un grave obstacle aux relations commerciales et à la vie économique interne de chaque pays.

En outre la guerre a accentué entre les nations une dépendance réciproque d'ordre économique et surtout financier en généralisant entre la plupart des belligérants, comme aussi entre les neutres, la situation de prêteurs à emprunteurs, de débiteurs à créanciers ; si bien que chaque pays, pour sauvegarder sa propre situation, se trouve intéressé directement et de très près à la prospé-

rité d'états voisins, et peut être appelé de ce fait à leur venir en aide ; c'est pourquoi l'intérêt bien entendu des pays Anglo-Saxons, créanciers d'une partie du monde, mais aussi détenteurs de francs, devrait les porter à favoriser la restauration financière de la France, plutôt que son affaiblissement.

Dans l'état de désordre actuel de l'Europe le relèvement général ne dépend pas seulement de l'effort isolé de chaque peuple et d'une exécution loyale des traités ; il dépend aussi du jeu de la solidarité internationale et d'un juste aménagement des dettes interalliées. S'il faut que le Gouvernement sache se faire payer par l'Allemagne des annuités suffisantes, il faut aussi qu'il pratique avec nos anciens alliés, Etats-Unis et Grande-Bretagne, une politique d'entente financière en vue du règlement équitable de notre dette extérieure de guerre qui pèse d'un poids plus lourd sur le crédit de la France que sur celui d'aucune autre nation. Pendant les hostilités l'aide réciproque en vue du but commun a porté tous ses fruits ; si certains de nos alliés jouissent actuellement d'une situation privilégiée, parce qu'ils n'ont pas subi de pertes matérielles, il serait juste qu'ils consentent la remise au moins partielle des emprunts faits auprès d'eux en vue de la guerre : les dévastations de notre territoire ont profité à la cause commune et une mesure de bienveillance à notre égard contribuerait à rétablir l'équilibre. Des accords internationaux ne manqueraient pas de hâter grandement la solution des difficultés générales d'ordre financier. Il est facile d'ailleurs de faire confiance aux peuples qui, comme la France donnent aux nations étrangères tous les indices de leur désir d'exécuter leurs engagements, et pour cela ne reculent pas devant de nouveaux et lourds sacrifices.

En ouvrant largement leurs caisses aux grands emprunts

internationaux; les pays actuellement détenteurs de capitaux abondants, outre qu'ils obtiendraient une rémunération intéressante, contribueraient à défendre efficacement le crédit des autres nations lorsqu'il est trop vivement attaqué, et à restaurer dans bien des pays les finances publiques et l'équilibre des budgets : l'amélioration rapide du franc dès le vote des mesures fiscales ramenant la confiance à l'étranger, mais surtout dès l'annonce d'ouvertures de crédit obtenues en Amérique — avant même leur mise en œuvre — est un indice des heureux résultats que peut donner entre les peuples une aide réciproque, seule susceptible de parachever l'œuvre de reconstitution dans tous les ordres de la production nationale, de déterminer un retour vers la prospérité ancienne, et de permettre au grand effort fiscal consenti par les Français de porter tous ses fruits.

Vu : le Président de la thèse,
NOGARO

Vu : Le Doyen,
BERTHÉLEMY

Vu et permis d'imprimer
Le Recteur de l'Académie de Paris
APPELL

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	5

PREMIÈRE PARTIE

Circonstances dans lesquelles est intervenue la nouvelle loi fiscale, et causes qui ont nécessité la réalisation de l'équilibre budgétaire.

1. Origines et causes du mouvement de baisse du franc. Appauvrissement dans tous les ordres d'activité et expédients financiers.....	8
2. Conséquences de la baisse du franc. Ses dangers pour les diverses branches de l'économie nationale...	15
3. Nécessité d'assurer un équilibre budgétaire réel et complet.....	21

DEUXIÈME PARTIE

Les mesures financières. Etude de la loi du 22 mars 1924

1. Diminution des dépenses.....	28
2. Augmentation des recettes	32
A. — Double décime.....	32
B. — Modifications apportées aux taxes existantes dans les différentes régies :	
1) Contributions directes	33
2) Enregistrement et Timbre.....	35
3) Douanes.....	41
4) Contributions indirectes.....	42
C. — Mesures diverses d'ordre financier.....	49
1) Régime des mutations.....	49
2) Monopoles	55
3) Majoration des décimes en matière d'amendes...	60
4) Dégrèvements pour charges de famille.....	61
5) Révision des évaluations foncières.....	62
3. Pénalités et mesures de contrôle.....	66
A. — Pénalités et répression des fraudes fiscales...	66
B. — Mesures de contrôle fiscal.....	77

1) Le bordereau de coupons.....	77
2) Le commerce des changes.....	85
4. Mesures concernant le budget annexe des P. T. T. . .	93
<i>A.</i> — Service postal.....	93
<i>B.</i> — Service télégraphique.....	95
<i>C.</i> — Service téléphonique.....	96
5. La Caisse des pensions de guerre.....	100
6. Les dispositions spéciales applicables au budget de 1924.....	106

TROISIÈME PARTIE

Appréciation des mesures nouvelles Quelles réformes pourrait-on encore envisager ?

1. Appréciation des mesures nouvelles.....	111
<i>A.</i> — Avantages. Simplicité et rendement immédiat..	111
<i>B.</i> — Inconvénients. Aggravation des mauvaises inci- dences et des inégalités, aggravation de la vie chère, gêne pour les transactions.....	112
2. Réformes fiscales nouvelles que l'on peut envisager.	120
<i>A.</i> — Mesures immédiates.....	121
1) Economies nouvelles.....	121
2) Améliorations d'ordre fiscal ; meilleur aménage- ment des impôts existants tant au point de vue de l'assiette que de la perception.....	124
3) Améliorations d'ordre financier ; assainissement de la monnaie et consolidation de la dette flottante	131
4) Améliorations d'ordre budgétaire.....	134
<i>B.</i> — Mesures à échéance lointaine.....	135
Progrès économique, duquel dépend la richesse pu- blique et politique d'exécution des traités de paix.	135

CONCLUSION

Rapports avec les pays étrangers. Nécessité d'une solida- rité plus étroite et d'accords internationaux, pour mettre fin aux difficultés économiques et finan- cières actuelles.....	140
---	-----

